

LOS AÑOS DEL KIRCHNERISMO

la disputa hegemónica tras la crisis
del orden neoliberal

alfredo pucciarelli
ana castellani
coordinadores



siglo veintiuno
editores



LOS AÑOS DEL KIRCHNERISMO

la disputa hegemónica tras la crisis
del orden neoliberal

alfredo pucciarelli
ana castellani
coordinadores



Índice

Alfredo Pucciarelli

Ana Castellani

coordinadores

LOS AÑOS DEL KIRCHNERISMO

La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal


XXI
siglo veintiuno
editores

Pucciarelli, Alfredo R.

Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. / Alfredo R. Pucciarelli; Ana Castellani (coordinadores).- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2017.

Libro digital, EPUB.- (Sociología y Política)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-629-774-5

1. Historia Política Argentina. 2. Historia Económica Argentina. I. Título.

CDD 320.0982

<www.sigloxxieditores.com.ar>

Diseño de cubierta: Peter Tjebbes

Fotografía de cubierta: María Eugenia Cerutti

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: septiembre de 2017

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-629-774-5

Introducción

El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida

Alfredo Pucciarelli

Ana Castellani

I

A punto de cumplir dos años de gestión, la abrumadora sucesión de reformas implementadas por el gobierno de la alianza Cambiemos en los diversos ámbitos de la vida social parecen estar, sin duda, dirigidas a lograr dos grandes objetivos estratégicos: desmantelar paciente e implacablemente las principales políticas públicas y modificaciones institucionales generadas por el kirchnerismo durante sus tres presidencias, y erigir, sobre sus ruinas, un nuevo régimen de dominación económico, institucional, político, cultural y regional que recupere ciertos aspectos de índole conservadora y neoliberal que caracterizaron a varios de los proyectos hegemónicos de nuestra historia reciente.

Sin embargo, en la medida en que se halla en una inestable etapa de desarrollo sin consolidación, el proyecto hegemónico conservador-neoliberal que expresa el nuevo gobierno es todavía sólo eso: un proyecto que debe recorrer un largo camino y librar arduas batallas con sus adversarios para obtener consenso

mayoritario permanente y convertirse en la dirección política, moral e intelectual del conjunto de la sociedad. Es, por lo tanto, un proyecto prehegemónico, en la obligación de dirimir primacías actuales y futuras con otros proyectos equivalentes. El ámbito en que estos proyectos se insertan es, por defecto, fragmentario e incompleto, en constante cambio, y escapa a una definición que lo fije; se trata de un régimen de hegemonía escindida en el que al menos dos proyectos prehegemónicos luchan por obtener una supremacía que los convierta en núcleo central de un régimen estable y relativamente perdurable (cercano a la noción gramsciana de “hegemonía orgánica”), tal como ocurrió en nuestro país durante la década del noventa.

¿Cuándo y cómo se fue conformando ese régimen de hegemonía escindida? ¿De qué modo se delinearon los proyectos prehegemónicos que lo componen? ¿Qué formas fue adquiriendo la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, a comienzos del nuevo siglo?

Precisamente, en este libro queremos brindar algunas pistas para encontrar las respuestas a estos interrogantes. Consideramos que la experiencia argentina durante “los años kirchneristas” debe ubicarse, esclarecerse y valorarse en el convulsionado contexto de la crisis del régimen hegemónico neoliberal de 2001 y los infructuosos intentos de salida que se ensayaron durante la presidencia interina de Eduardo Duhalde. Y que su derrotero, a lo largo de los doce años de gobierno, también se explica, en gran medida, en el marco de la disputa por la construcción de hegemonía.

La función reparadora del kirchnerismo, su capacidad para resolver la crisis de hegemonía durante la primera parte del mandato de Néstor Kirchner, el intento fallido de instalar un régimen hegemónico alternativo en el transcurso de las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, el crecimiento de dos proyectos prehegemónicos alternativos a partir del “conflicto con el campo” en 2008 (proyectos que trataron, sin éxito, de obtener la primacía en el campo ideológico, político e institucional para construir un nuevo bloque histórico) y la conformación de un régimen de hegemonía escindida que perdura hasta la actualidad son los ejes que recorren estas páginas.

Algunas precisiones conceptuales en torno a la hegemonía

Para facilitar la lectura y la interpretación del material que se presenta a lo largo del libro, cabe realizar algunas precisiones conceptuales que nos remiten a la cuestión de la "hegemonía" en el pensamiento de Antonio Gramsci. En su versión tradicional, se entiende como la dirección moral e intelectual de un bloque de fuerzas sociales que se proyecta hacia el resto de la sociedad como garantía de legitimidad, unidad y orden de funcionamiento. Esta formulación es precisa pero excesivamente general y, por ende, requiere un arduo trabajo de especificación para adaptarlo a las necesidades de la investigación empírica, sobre todo cuando la indagación trata de capturar las características particulares de los mecanismos de reproducción social y política de los llamados "países dependientes".

En las versiones más actuales de la teoría gramsciana, para redefinir la hegemonía se coloca en primer plano un rasgo que ya había sido señalado, aunque con mucho menor énfasis en su versión original: el de "representación" como elemento primordial de la compleja práctica social que intenta producir hegemonía. En efecto, detrás de la definición clásica se halla la noción de aquello que hace a la hegemonía posible: la producción de un consenso general mayoritario sobre una concepción del mundo social determinada.

Pero toda concepción del mundo social existe en tanto sistema complejo de representaciones y explicaciones que sólo puede ser producida, comunicada, compartida o confrontada por la existencia del lenguaje. Un lenguaje común es, a la vez, garantía de unidad y diversidad del universo social y se reconoce primordialmente por la reiteración de esa experiencia compartida. Por razones ontológicas que no podemos analizar aquí, las construcciones discursivas que ese sistema de representaciones contiene se desarrollan en medio de una contradicción irresoluble y permanente: son por naturaleza producto de una visión parcial, entendida como práctica social fragmentaria e imperfecta, que busca presentarse en la competencia frente a otras visiones de iguales características como verdad universal, es decir, en calidad de representación única de ese universo que la contiene como parte, como fracción, ante otras diversas en su contenido pero igualmente imperfectas. La pretensión de imponer un tipo de universalidad excluyente que alimenta la práctica social de unas concepciones parciales frente a otras constituye el campo principal de la práctica política hegemónica. En tanto incompletas e insuficientes, dejan espacios libres en los cuales se inscriben otros modos de concebir alternativos, pretendidamente

universales y totalizantes (pero fallidos en igual medida), condicionados por la yuxtaposición de pulsiones y necesidades subjetivas que obstaculizan y deforman la percepción de la realidad exterior en forma pura.

El campo en que se despliegan, conviven, se complementan y confrontan las diferentes formas de representación fallida de lo universal, es decir, las diferentes ideologías y concepciones del mundo, es el campo de la lucha hegemónica y, en ese contexto, constituye el campo específico de la lucha política: un campo de confrontación donde se construyen relaciones de fuerza destinadas a establecer cuál de las representaciones parciales adquiere mayor grado de universalidad, o sea, mayor nivel de aceptación social.

Así concebida, la práctica hegemónica se escinde en dos ámbitos diferentes, aunque profundamente relacionados. De un lado, lo que denominaremos "acción hegemónica", dirigida a construir lo que Gramsci llamaba "voluntad colectiva", generadora tanto de un "sujeto colectivo" que le sirve de soporte, como de un "actor colectivo" que lo proyecta hacia el campo de la lucha política. De otro, la "acción colectiva" sólo es posible en el marco de un régimen hegemónico, esto es, un espacio social, político e institucional en que los sujetos colectivos confrontan para constituir algún tipo de supremacía. En ese contexto, la forma de relación que se establece en un momento –o a través del tiempo– entre por lo menos dos voluntades colectivas, es decir, entre dos o más sistemas de representación y sus respectivos proyectos de intervención, define la naturaleza de las relaciones de fuerzas sociales, políticas e institucionales de un régimen hegemónico determinado.

Cuando el bloque de fuerzas sociales que constituye uno de esos sujetos colectivos se instala en el poder, hace prevalecer su ideología y su proyecto, y domina la mayor parte de las instituciones políticas, se convierte en lo que denominaremos un "bloque histórico" capaz de definir en ese momento preciso la naturaleza de la economía (régimen de acumulación), la dinámica social (régimen social), la gestión institucional (régimen institucional) y el régimen de legitimación ideológico y político (régimen político).

Para que una transformación de esa envergadura sea posible, el bloque histórico debe ser dirigido por un agresivo bloque hegemónico, con el apoyo –o al menos el consentimiento– de una fracción mayoritaria de la sociedad que, en ese carácter, adopta la naturaleza de un "bloque hegemonizado". Cuando la relación entre bloque hegemónico y bloque hegemonizado es consistente y subordina a

todas las expresiones sociales y políticas que no puede contener en su universo ideológico-político, se configura un tipo especial, denominado “régimen de hegemonía orgánica”.

En el espacio restante, no ocupado por ninguno de eso dos bloques, se instalan las fuerzas sociales y políticas neutrales y de oposición que pueden permanecer pasivas e impotentes o ir generando en su desarrollo formas de expresión e intervención antihegemónicas con capacidad virtual de alimentar en su desarrollo proyectos alternativos prehegemónicos o contrahegemónicos. Por una multiplicidad de razones que habrá que descubrir en la investigación empírica de cada caso específico, el régimen hegemónico casi nunca es homogéneo, ni se presenta en estado puro. Salvo los modelos de hegemonía orgánica, pocas veces abarca a todas las instancias de la vida social de la misma manera, o regula las diferentes prácticas sociales con igual intensidad, o incluye a todos los grupos dentro del bloque de las clases y grupos hegemonizados. En estos casos, el régimen hegemónico debe concebirse teniendo en cuenta, además, los resultados diversos que arrojan tanto los posicionamientos como las distintas formas de confrontación entre proyectos hegemónicos alternativos.

Ese carácter necesariamente incompleto de la dominación hegemónica al interior del sujeto colectivo y hacia el resto de los sectores hegemonizados genera, además, en ciertas circunstancias, períodos prolongados de indefinición. En estos períodos se instala un tipo de confrontación que, al no producir su propia resolución, amenaza con disgregar el bloque histórico y aislar cada vez más el bloque hegemónico. Como contraparte de este fenómeno, la propuesta contrahegemónica se activa y se instala la posibilidad de ruptura permanente de la estabilidad y el funcionamiento del orden social. Cuando este múltiple proceso de desagregación del bloque histórico, aislamiento del bloque hegemónico, surgimiento de nuevas fuerzas sociales, construcción de un proyecto contrahegemónico y lucha política para desplazar al bloque hegemónico (y construir uno nuevo, vanguardia del proyecto de constitución de un nuevo bloque histórico) no se cumple, puede haber crisis del orden social prevaleciente (que busca necesariamente su resolución), pero no una crisis orgánica propiamente dicha.

En esa circunstancia, se ubica la crisis de hegemonía. En efecto, cuando la lucha se prolonga excesivamente reproduciendo un conflicto irresuelto que no puede abrir una nueva instancia de reconstrucción del orden prevaleciente, ni generar nuevas fuerzas con vocación contrahegemónica, nos hallamos frente a una

improductiva crisis de hegemonía. Improductiva, porque ni la naturaleza de los proyectos de los actores en conflicto, ni sus estrategias de confrontación y de construcción de poder permiten vislumbrar la resolución de las contradicciones que se hallan en la razón del enfrentamiento. La crisis genera una etapa inestable y transitoria, que se define tanto por la sustancia y las formas de la confrontación como por la naturaleza de los protagonistas que la hacen posible. Cuando algunos de esos componentes está ausente, se encuentra en descomposición, es demasiado incipiente o demasiado débil, o se halla descentrado, la confrontación se desvirtúa y cambia de naturaleza; en lugar de posibilitar la salida y superación de la crisis, produce lo contrario: un incontenible proceso de decadencia que amenaza con generar tanto un proceso de desagregación social como un colapso institucional.

Precisamente es este tipo de crisis el que se gestó durante la última parte de la trágica gestión gubernamental de la Alianza en nuestro país y adoptó su forma definitiva a partir de la renuncia anticipada del presidente Fernando de la Rúa. El trabajo posterior de la corporación política encabezada por Eduardo Duhalde neutralizó el descalabro político institucional, encauzó el funcionamiento de la economía y apaciguó la protesta social, pero no pudo superar la crisis de hegemonía; razón por la cual debió convocar a nuevas elecciones para reconstruir la legitimidad de las instituciones políticas y abrir nuevo campos y formas de lucha hegemónica.

En este convulsionado contexto emergió el kirchnerismo, que si bien logró resolver con relativa rapidez la crisis de hegemonía heredada, no pudo consolidar un régimen hegemónico alternativo. Más allá de los diversos intentos de construcción hegemónica, a partir del conflicto con las patronales agropecuarias entre marzo y julio de 2008 se fue conformando un régimen de hegemonía escindida integrado por dos proyectos prehegemónicos en constante disputa, uno de carácter republicano, conservador y neoliberal, y otro de corte nacional, popular y democrático.

Las etapas de la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal

Las trasformaciones en el campo de la lucha hegemónica tras la crisis de 2001 se pueden subdividir en siete grandes etapas. Presentaremos sucintamente sus características más relevantes, aspectos que se pueden profundizar en los capítulos que integran este volumen.

Etapa 1. La crisis de hegemonía del orden neoliberal (15 de octubre–fines de diciembre de 2001)

La promulgación de la denominada "Ley de Déficit Cero" en julio de 2001, así como la política de "ajuste perpetuo" que se puso en marcha a partir de su sanción, transformó la crisis económico-financiera y social del primer semestre del año en una crisis político-institucional y de ingobernabilidad que se manifestó de forma elocuente en una escalada cualitativa y cuantitativa de la protesta social.

El resultado adverso para el oficialismo de las elecciones legislativas de octubre potenció los conflictos sociales y políticos generados por los intentos de aplicar a rajatabla la Ley de Déficit Cero y transformó la crisis de legitimidad político-gubernamental en una crisis de hegemonía. El decreto de necesidad y urgencia del 1º de diciembre, que impuso límites semanales para el retiro de fondos en las cuentas corrientes y cajas de ahorro (conocido como "corralito"), se convirtió en el principal detonante del conflicto social. Por todo el país se propagaron las luchas antigubernamentales, creando el clima previo a la rebelión de los días 19 y 20 de diciembre.

En efecto, tras decretar el estado de sitio y desatar una oleada represiva sin antecedentes en democracia, el 20 de diciembre, Fernando de la Rúa renunció a la presidencia, lo que generó un colapso político e institucional que profundizó la crisis de hegemonía. Dicho colapso se trasformó en disolución del poder gubernamental, y, para resolver institucionalmente la acefalía, se designó al senador Ramón Puerta como presidente interino por noventa días con la única misión de convocar a elecciones generales que permitieran completar el mandato del presidente renunciante. La negativa de Puerta a cumplir con esa expresa misión produjo una nueva crisis que se resolvió precariamente con la designación transitoria del senador Adolfo Rodríguez Saá, para que convocara a

elecciones presidenciales en el trimestre siguiente.

Sin embargo, el nuevo presidente trató de aprovechar el evidente estado de confusión debido al vacío de poder y reemplazó el mandato explícito del Congreso por una sucesión de actos, decisiones y gestos gubernamentales que no disimularon su verdadera intención: permanecer en el cargo hasta la finalización del mandato constitucional del ex presidente De la Rúa e intentar reconstruir desde arriba el frustrado proyecto alfonsinista del "tercer movimiento histórico", una especie de síntesis política e ideológica de los principales aportes brindados por el radicalismo y el peronismo a lo largo de la historia. Un proyecto ambicioso y desmesurado que provocó rápidamente alarma en la dirigencia política y alimentó una especie de rebelión ampliada de los sectores populares. Abandonado por la corporación y aislado por el activismo popular, Rodríguez Saá renunció a la semana de su asunción y terminó provocando un lapso de inestabilidad e ingobernabilidad que puso en jaque al conjunto del sistema político.

Pese a la disolución de todos los pactos representativos, la corporación interpartidaria generada en la década del noventa activó viejos acuerdos y nuevos reflejos para cubrir el vacío de poder con una audaz salida político-institucional. Por acuerdo explícito de legisladores peronistas, radicales e independientes del interior del país, la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional del país al senador Eduardo Duhalde, jefe virtual de la bancada justicialista y referente principal de la "liga de gobernadores peronistas". El nuevo presidente debía completar el mandato constitucional de De la Rúa y, en ese período, normalizar el funcionamiento de las instituciones, controlar el desorden social creciente y llamar a elecciones presidenciales en 2003.

Etapa 2. Estabilización y neutralización de la crisis de hegemonía (1º de enero de 2002–fines de mayo de 2003)

En sus inicios, la estrategia política de Duhalde pareció responder claramente a un objetivo principal: generar desde el poder del Estado una nueva política industrialista y una alianza con la comunidad productiva contando con los

mismos políticos, funcionarios y métodos del período anterior, reciclados sólo en parte para adaptar su imagen a las exigencias de la etapa actual. Eso se expresó tanto en la composición del gabinete como con las políticas de compromiso que intentó establecer con los distintos estamentos de la corporación política. En ese contexto, se agudizó la lucha entre las distintas fracciones del gran capital para definir quiénes deberían pagar los mayores costos de la salida de la crisis.

La denominada “pesificación asimétrica”, promulgada el 3 de febrero de 2002, resolvió el aspecto fundamental de esa cuestión: generó una brutal transferencia de ingresos hacia los sectores concentrados de la economía, concediendo preeminencia a una fracción de la clase dominante productivista-industrialista, pero muy insertada en el sector externo, encabezada por el grupo Techint. Esta “salida” descartó el proyecto industrialista original que sostenían algunas de las principales corporaciones empresarias y sindicales. La pesificación asimétrica descargó la mayor parte de los costos de la crisis en los sectores populares y modificó nuevamente el escenario de confrontación social. Ante el crecimiento de la resistencia popular a las nuevas medidas, el gobierno trató de recuperar iniciativa ampliando los alcances de la política social, pero su efecto fue muy limitado. A pesar de la incipiente recuperación económica y la implementación de las nuevas políticas asistenciales, el gobierno no logró romper su aislamiento respecto de los sectores populares.

Sin apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), acosado por el incremento de la protesta social, atacado por el menemismo y repudiado por el asesinato de dos militantes sociales, Duhalde decidió de forma unilateral cambiar el cronograma de elecciones. Tras el fracaso de varias alquimias electorales y la decisión de Carlos Menem de no presentarse al balotaje, el 25 de mayo de 2003 asumió Néstor Kirchner como nuevo presidente constitucional (véanse Raus y Zícari, en este volumen).

Etapa 3. Resolución de la crisis de hegemonía durante la primera etapa del gobierno de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003–27 de octubre de 2005)

Antes de la asunción de Kirchner, el subdirector del diario La Nación Jorge

Escribano planteó públicamente en sus editoriales una serie de condiciones que debería cumplir el presidente electo si pretendía completar su mandato. En conjunto, estas propuestas expresaban los deseos del poder económico más concentrado para condicionar el rumbo de la acción gubernamental. La respuesta del santacruceño en un programa televisivo y en su discurso de asunción ante el Congreso nacional se desplegó en tres movimientos que permitieron recomponer la autoridad presidencial y avanzar en la resolución de la crisis de hegemonía.

El primero se desarrolló desde el inicio de la gestión gubernamental. En el primer año, Kirchner avanzó decididamente en la reconstrucción del poder, la autonomía y la capacidad de intervención del Estado mediante una serie de actos y gestos muy elocuentes:

planteó una política exterior independiente y más alineada con sus socios regionales estratégicos y encaró un agresivo proceso de renegociación con el FMI en el que se propuso una fuerte reestructuración de la deuda en default (véase Kern y Nemiña, en este volumen);

puso en marcha una política de contención del conflicto social encabezado por las organizaciones piqueteras y estableció una serie de medidas que propiciaron la redistribución progresiva de los ingresos (véanse Perelmiter, y Porta y otros, en este volumen);

removió la cúpula de las Fuerzas Armadas, propició medidas para cambiar la composición de la Corte Suprema y encaró un giro significativo en materia de derechos humanos (véase Loreti y Lozano, en este volumen).

El segundo movimiento consistió en reforzar el proceso de recuperación económica iniciado en el período de Duhalde mediante una estrategia de corte neokeynesiano, que buscaba una rápida recuperación del mercado interno, de la ocupación y de los ingresos de los sectores populares. Esto implicaba, además,

un nuevo rol regulador del Estado y la restitución de una política de sustitución de importaciones que rápidamente alcanzó sus límites en la clásica restricción externa (véanse Porta y otros, y Schorr y Wainer, en este volumen).

Por último, el tercer movimiento implicó la construcción de una organización autónoma con poder político propio en un marco de recuperación del discurso, la práctica política y el compromiso popular de la gestión gubernamental. La conformación del Frente para la Victoria (FpV) y la organización "transversal" de una nueva fuerza política que llevó a Cristina Fernández de Kirchner como candidata a senadora en la provincia de Buenos Aires, enfrentando al duhaldismo en su propio territorio, se constituyó en una jugada electoral de resonante éxito en las elecciones de medio término, que se replicó en el resto del país y permitió encarar la construcción de un régimen hegemónico alternativo.

Etapa 4. El intento frustrado de construir un régimen hegemónico alternativo (27 de octubre de 2005–11 de marzo de 2008)

El apoyo popular obtenido en las elecciones de medio término le permitió al gobierno la construcción autónoma de un nuevo tipo de poder político y estatal. Nació ahí el denominado "proyecto democrático de desarrollo con inclusión" y la proyección externa en sintonía con un proceso de reconfiguración regional más autónomo. El FpV pasó de proponer la noción de "construcción transversal" a la de "concertación plural", en función de la cual el Partido Justicialista (PJ) desempeñaría un nuevo rol. La victoria en las presidenciales de 2007 consolidó la primacía relativa del kirchnerismo y de su proyecto prehegemónico. Sin embargo, ciertas fracciones del poder económico comenzaron a plantear con mayor énfasis sus resquemores con respecto al rumbo de la política económica, en especial, la de ingresos, que propiciaba el crecimiento real de los salarios. La puja distributiva empezó a expresarse en la evolución de los índices de inflación y las alertas se extendieron hacia el arco de economistas, quienes cada vez más alzaron la voz públicamente (véase Heredia y Gaillardou, en este volumen).

Etapa 5. La gestación del régimen de hegemonía escindida (11 de

marzo de 2008–28 de junio de 2009)

La evolución de la confrontación entre el gobierno nacional y las patronales agropecuarias "por la Resolución 125", normativa que fijaba un nuevo esquema para las retenciones a las exportaciones de granos, marcó el surgimiento definitivo de un proyecto prehegemónico de carácter republicano, conservador y neoliberal que permitió abroquelar a la oposición kirchnerista, hasta ese entonces dispersa y descoordinada. Con el triunfo parlamentario de la corporación agromediática, expresada en el voto "no positivo" del vicepresidente Julio Cobos durante la madrugada del 17 de julio de 2008, la oposición pudo encarar con mayor efectividad la disputa hegemónica contra el proyecto de carácter nacional, popular y democrático que impulsaba el gobierno nacional (véase Pucciarelli, en este volumen). A partir de la derogación de la norma que había disparado el conflicto, se fue consolidando un frente opositor con miras a las elecciones legislativas de 2009, en las que el kirchnerismo cayó derrotado en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, este triunfo electoral redefinió el escenario de la confrontación en una dirección imprevista para muchos ya que resultó favorable al oficialismo, al menos en el corto plazo.

Etapa 6. Redefinición del nuevo régimen de hegemonía escindida (28 de junio de 2009–23 de octubre de 2011)

El período que se extiende entre la derrota del kirchnerismo en el principal bastión territorial del país en las legislativas de 2009, y el rotundo triunfo en primera vuelta de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2011 se caracterizó por la "contraofensiva kirchnerista" que intentó redefinir, con éxito relativo, los términos de la disputa a favor de su proyecto prehegemónico.

Este proceso se desplegó en tres momentos. El primero abarca el segundo semestre de 2009, cuando el gobierno recuperó la iniciativa política tras la derrota electoral de junio e implementó una serie de medidas que constituyeron marcas distintivas de su gestión: la Ley de Medios, la Ley de Matrimonio

Igualitario, la Asignación Universal por Hijo, entre otras. El segundo momento comprende los primeros diez meses de 2010, lapso en el que el oficialismo desplegó nuevas formas de lucha por la hegemonía en diversos frentes y logró construir un nuevo esquema de correlación de fuerzas políticas y legislativas mucho más favorable que el vigente en el año anterior. Manifestaciones públicas muy masivas durante los festejos por el Bicentenario, en el mes de mayo, y durante los funerales de Néstor Kirchner que se sucedieron los días posteriores a su muerte, el 24 de octubre de 2010, dan cuenta de este fenómeno. El tercero se extiende desde la muerte del ex presidente hasta la reelección de su viuda. Durante ese último año del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, se reconstruyó el consenso original y los apoyos sociales y políticos necesarios que se reflejaron en los resultados de la elección presidencial, con un FpV cuya fórmula obtuvo el 54% de los sufragios en primera vuelta. Esta victoria permitió cambiar la correlación de fuerzas preexistentes entre los dos grandes proyectos prehegemónicos en disputa en favor del gobierno. La “resurrección” de kirchnerismo se dio en paralelo a una marcada declinación política y electoral de todas las variantes de la oposición, que encontró serias dificultades para articular una estrategia común durante todo ese año (véase Gené, en este volumen).

Etapa 7. Consolidación del régimen de hegemonía escindida (23 de octubre de 2011–22 de noviembre de 2015)

A poco de iniciado el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, reapareció con fuerza la “restricción externa”, síntoma propio del viejo trilema de la estrategia de industrialización sustitutiva: cómo conciliar crecimiento económico, redistribución del ingreso y baja inflación. El control de cambios, instrumentado hacia fines de 2012, coincidió con otras medidas que profundizaron el control del Estado sobre algunas actividades económicas estratégicas, como la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y la recuperación del 51% del paquete accionario de la petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), medidas que encendieron las luces de alarma entre los miembros más encumbrados de la élite económica, agrupados en la Asociación Empresaria Argentina (AEA). Esta corporación empresaria comenzó a desplegar, a partir de entonces, acciones cada vez más coordinadas para contrapesar la profundización del “modelo kirchnerista” y frenar la injerencia del

Estado en la economía (véase Castellani y Gaggero, en este volumen).

Al mismo tiempo, la prolongación de la estrategia de subsidios a las empresas de servicios públicos consolidó importantes nichos de corrupción y colusión público-privada, que estallaron ante la opinión pública con la tragedia ferroviaria en la estación Once de Septiembre del Ferrocarril Sarmiento, el 22 de febrero de 2012. Las denuncias por corrupción y mal desempeño afectaron a los principales funcionarios del área de Transporte, por entonces en manos del poderoso Ministerio de Planificación Federal, y sirvieron de caja de resonancia para los opositores que bregaban por mayor transparencia en la gestión.

Durante todo 2012 los primeros meses de 2013 se fue quebrando y debilitando la coalición político-electoral que le había llevado al rutilante triunfo presidencial de 2011: surgió el Frente Renovador como escisión del movimiento justicialista, y Hugo Moyano pasó a liderar una corriente dentro del movimiento obrero que se enfrentó al gobierno por la aplicación del impuesto a las ganancias en su cuarta categoría.

El control de cambios y la negación del incremento inflacionario enajenaron el apoyo de un vasto sector de la clase media y vigorizaron los trabajos del frente opositor: la manifestación del 8 de noviembre de 2012, movimiento social semiespontáneo que reclamó masivamente la recreación política del proyecto prehegemónico de corte neoliberal, fue una primera muestra contundente de ese proceso. El gobierno respondió con un multitudinario acto en Plaza de Mayo, que ratificó el intento oficialista de acumular poder político por fuera de las estructuras políticas tradicionales, con el impulso a las organizaciones juveniles y a la creación, unos meses antes, del Movimiento Unidos y Organizados (véase Rocca Rivarola, en este volumen). En ese contexto, se intentó modificar por ley aspectos centrales del sistema judicial, iniciativa que fracasó y enfrentó a la corporación judicial con el gobierno, lo que vino a sumarse al conflicto con la corporación mediática y con las grandes empresas por el rumbo de la política económica.

La campaña, el resultado de las PASO y el nuevo escenario político generado por las elecciones legislativas de agosto de 2013, con la victoria del Frente Renovador en la provincia de Buenos Aires, pusieron de manifiesto que la nueva estrategia de acumulación política del kirchnerismo no llegaba a compensar las pérdidas de apoyo político y gremial que venía sufriendo desde el inicio de su tercer gobierno. Los partidos de oposición repitieron el éxito obtenido en 2009 y

se consolidaron como representación política del conglomerado de fuerzas que propiciaban el retorno a un orden republicano, neoliberal y conservador. Por los resultados obtenidos en territorio bonaerense, el Frente Renovador se insinuaba como alternativa intermedia a ese proceso de polarización.

Ante el evidente proceso de disolución del consenso electoral obtenido en 2011 y la recomposición del proyecto alternativo, el kirchnerismo intentó recuperar, con resultados dispares, la primacía en el campo de la disputa hegemónica en sus últimos dos años. Sin embargo, los errores cometidos en la estrategia de campaña condujeron a una sorpresiva derrota electoral en la provincia de Buenos Aires y al triunfo de Cambiemos en el balotaje del 22 de noviembre de 2015. Con esta victoria, se reconfiguró el régimen de hegemonía escindida, que persiste hasta nuestros días.

II

Los capítulos que conforman esta obra son el resultado del trabajo colectivo realizado por investigadores y becarios del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en el marco de dos proyectos de investigación dedicados a estudiar la crisis del modelo neoliberal y la rearticulación de las élites en la Argentina a partir de 2001.[1] Cada investigación aborda temáticas relevantes para entender la complejidad del período kirchnerista, etapa que, como dijimos, estuvo signada por el intento fallido de construir un régimen hegemónico.

Los dos capítulos iniciales se centran en el análisis del gobierno provisional de Eduardo Duhalde. Ese agitado año y medio durante el cual se intentó superar la crisis hegemónica derivada del estallido del orden neoliberal es clave para comprender las condiciones en que el kirchnerismo logró llegar al gobierno.

En el capítulo 1, Julián Zícari analiza la política económica tras la salida abrupta de la convertibilidad, en tres momentos: en el primero de ellos, el más conflictivo y difícil, que va de enero a abril de 2002, se fijaron las principales decisiones económicas y se desplegaron las presiones corporativas más fuertes, se rompió el “grupo productivo” y el FMI presentó su mayor grado de

intransigencia. En el segundo momento, que comprende el primer semestre de la gestión económica de Roberto Lavagna, se lograron estabilizar las principales variables macroeconómicas y se dejó atrás la peor parte de la crisis. En el tercer período, desde fines de 2002 hasta mayo de 2003, momento en el cual la economía creció rápidamente, quedaron atrás los fantasmas de una hiperinflación, crecieron las reservas del BCRA, se desmontó con relativo éxito el "corralito" y se "normalizó" el funcionamiento de la economía, sentando las bases sobre las cuales el kirchnerismo desplegaría luego su política económica.

En el capítulo 2, Diego Raus vincula las decisiones, negociaciones y políticas que se desarrollaron en el período 2002-2003 con la dinámica político-partidaria que se fue desatando en el interior del PJ. El autor describe con precisión el sinuoso camino hacia las presidenciales de mayo: sus tiempos, las candidaturas que se barajaban, los "padrinazgos", las presiones y, como marco general, la visión y las expectativas del propio Duhalde para generar su sucesión, proceso que culminó con un Néstor Kirchner como candidato para las elecciones de 2003.

El análisis de los intentos de construir las bases económicas de un nuevo proyecto hegemónico se aborda en los cuatro capítulos que siguen. En el capítulo 3, Fernando Porta, Juan Santarcángelo y Daniel Schteingart presentan un panorama general de la "economía K", en donde se identifican los principales problemas estructurales, se evalúan las políticas económicas más relevantes del período y se establecen las diversas etapas que atravesó el modelo económico, señalando sus límites y potencialidades.

Por su parte, en el capítulo 4, Martín Schorr y Andrés Wainer se ocupan de los determinantes más significativos de la principal (y recurrente) limitación de la economía argentina: la restricción externa. La hipótesis que sostienen los autores es que esta limitación resurgió porque el fuerte crecimiento económico de los primeros años del período kirchnerista no trajo aparejado un cambio estructural en el perfil de especialización productiva y en el carácter "divisa-dependiente" de la industria local, ni tampoco en la fisonomía y el desempeño de los actores económicos predominantes. Esa ausencia de transformación estructural, sumada al fluctuante contexto internacional tras la crisis de 2008, generó las condiciones propicias para que reapareciera con mayor intensidad la restricción externa.

El desempeño y accionar de los actores económicos es el tema que desarrollan Ana Castellani y Alejandro Gaggero en el capítulo 5. Allí se presentan las

principales continuidades y rupturas en la fisonomía de la cúpula empresaria argentina, la persistencia de ámbitos privilegiados de acumulación como mecanismo de articulación entre el Estado y las grandes firmas que operan en el país y las variadas formas de acción colectiva que desplegó la élite económica para posicionarse exitosamente en la confrontación hegemónica durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

A modo de frontera entre el análisis económico y el político, en el capítulo 6 Mariana Heredia y Fernán Gaillardou reconstruyen la compleja relación entre los economistas profesionales y el gobierno nacional durante el kirchnerismo. A partir de distintas fuentes documentales, los autores identifican a aquellos economistas que participaron en los debates públicos y recomponen los argumentos que estos esgrimieron para apoyar, criticar y condenar la acción gubernamental.

Los cuatro capítulos que siguen abordan los aspectos político-institucionales más relevantes que desplegó el kirchnerismo en su intento de construir un nuevo proyecto hegemónico. En particular, se detienen en el análisis de algunas de las principales políticas públicas implementadas durante esos años (exterior, social y de derechos humanos), así como en los actores que constituyeron la base fundamental de la militancia kirchnerista.

Alejandra Kern y Pablo Nemiña analizan las transformaciones en la política exterior entre 2003 y 2015 en el marco de un nuevo contexto mundial y regional, y cómo esas transformaciones incidieron en la relación entre la Argentina y el FMI, sobre todo durante la presidencia de Néstor Kirchner. En efecto, los autores muestran en qué medida la reorientación de la política exterior permitió generar nuevas alianzas y suscitar apoyos para sostener una posición más confrontativa por parte del gobierno argentino en las negociaciones con el organismo internacional.

En el capítulo 8, Luisina Perelmiter analiza la política social que se desplegó desde el Ministerio de Desarrollo Social durante los tres gobiernos kirchneristas. En particular, reconstruye lo que la autora denomina “la micropolítica del modo de hacer gestión social”. Con este abordaje novedoso, Perelmiter muestra cómo el gobierno nacional le disputó cercanía a otras instancias de distribución de la asistencia a través de la personalización de los vínculos asistenciales y de la territorialización de las estructuras estatales. Y además, cómo esta política encarnó un cuestionamiento a cierta forma “consagrada” del trabajo estatal,

aquella que supone y reproduce la “distancia” respecto de la sociedad. En este sentido, la autora afirma que el kirchnerismo expresó un modo particular de ocupar el Estado y de hacer política que lo diferencia de otras experiencias históricas.

El objeto de estudio del capítulo 9 es la política de derechos humanos durante los años kirchneristas. Damián Loreti y Luis Lozano presentan los principales avances en materia de Memoria, Verdad y Justicia desplegados entre 2003 y 2015, mediante una férrea decisión gubernamental que atravesó la agenda de las políticas públicas de los tres poderes estatales, y que funcionó como un rasgo constitutivo de la identidad política del oficialismo, resignificando, en gran medida, las relaciones entre Estado y sociedad en nuestro país. En efecto, según los autores, este proceso dio lugar a un nuevo basamento político e institucional para la democracia argentina, al tiempo que funcionó como columna vertebral para la construcción de poder político del kirchnerismo.

Como cierre de la tercera parte sobre cuestiones político-institucionales, el capítulo de Dolores Rocca Rivarola analiza la militancia kirchnerista entre 2003 y 2015, estableciendo una periodización a través de tres momentos, definidos principalmente a partir de lo ocurrido con la relación entre esa militancia y el peronismo (la identidad peronista así como las redes del PJ). La autora examina, además, el carácter que fue asumiendo la militancia kirchnerista a medida que se iba profundizando su inserción institucional en el Estado por considerarla una variable determinante a la hora de intentar comprender las concepciones, sentidos y prácticas de estos nuevos actores políticos.

Los dos últimos capítulos se centran en la disputa por la hegemonía en el álgido proceso de conformación de un nuevo régimen de hegemonía escindida durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. En el capítulo 11, Alfredo Pucciarelli presenta un estudio pormenorizado del denominado “conflicto con el campo”. El relato minucioso de los hechos que llevaron a la conformación de dos proyectos prehegemónicos durante marzo-julio de 2008 permite dar cuenta del carácter bisagra que tuvo el enfrentamiento entre el gobierno y la corporación agromediática en la disputa hegemónica, y brinda además las claves para entender el rumbo seguido por ambos proyectos en los años posteriores.

El libro cierra con el capítulo de Mariana Gené, en el que se reconstruye la trama política de la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y las formas

en las que se generó (y se perdió) hegemonía. La autora presenta las principales decisiones políticas y las alianzas diversas que las sostuvieron. Con especial agudeza propone una lectura histórica y sistemática a la vez del proceso que fue de la debilidad inicial a la fortaleza del final del primer mandato de la presidenta, identificando etapas y grupos que predominaron en cada caso, así como las razones que dieron protagonismo a esos actores y las que los eyectaron en momentos cruciales. A partir de ese momento, las controversias en torno al kirchnerismo se volvieron más fuertes, con evaluaciones cada vez más dispares sobre el sentido general del período.

Precisamente, como muchas de las controversias generadas en esos años se siguen manteniendo y redefiniendo en el presente, sabemos que es imprescindible continuar investigando en futuros trabajos los procesos que analizamos en Los años del kirchnerismo.

Agosto de 2017

▪

[1] Se trata de los proyectos financiados PIP 415 Conicet "Reconfiguración de las élites argentinas. Perfil sociológico y dinámicas de interacción de las élites políticas, económicas y tecnocráticas entre 2002 y 2010", dirigido por Ana Castellani y radicado en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín, y UBACyT W 366 "Interacción de las élites políticas, empresarias y tecnocráticas durante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 2000-2002", dirigido por Alfredo Pucciarelli y radicado en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

Parte I

La neutralización de la crisis de hegemonía

1. Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación

La economía política de la presidencia de Eduardo Duhalde

Julián Zícari

Muerte y resurrección de la economía argentina

El colapso de la convertibilidad representó un punto de inflexión en la historia económica argentina. De alguna manera, con el final de la convertibilidad se inscribe el declive del período signado por la hegemonía del pensamiento neoliberal que irrumpió con la última dictadura militar en 1976 y que se cerró con la crisis de 2001, período que se caracterizó por el endeudamiento sistemático del Estado, la desatención del mercado interno y la desindustrialización del país. En este sentido, las políticas económicas que se implementarían luego de 2001, con mayor o menor acierto, intentarían revertir varias de aquellas marcas: el Estado volvió a ocupar un rol central en la economía, se aplicaron medidas de tinte mercadointernista y el desendeudamiento se convirtió en un eje central, en especial para los gobiernos kirchneristas. Sin embargo, estos elementos y la contraposición entre los distintos tipos de políticas económicas, pre y post 2001, de ninguna manera pueden dejar de lado la transición encarada por Eduardo Duhalde a partir de 2002, la cual no sólo permitió superar lo peor de aquella crisis y operar una progresiva pero palpable recuperación económica, sino también sentar las bases de un nuevo modelo económico. Las nuevas pautas económicas que, de a poco,

construyó el duhaldismo no sólo lograrían una inesperada efectividad para enderezar la situación y provocar un destacado ciclo económico de expansión, sino que además serían heredadas en gran medida por Néstor Kirchner cuando asumiera la presidencia del país, a mediados de 2003, y representarían un componente fundamental de su dispositivo de acumulación de poder político. Por lo cual, sin dudas, el interregno de Duhalde no puede ser subestimado ni dejado de lado para analizar los años del kirchnerismo y del paradigma posneoliberal, sino que debe comprenderse como su prehistoria directa y como uno de sus antecedentes más importantes, quizás del mismo modo en que lo fue el gobierno militar de 1943-1946 en los orígenes del primer peronismo. La interpretación de los acontecimientos que caracterizan ese conflicto se apoya en la minuciosa cronología elaborada por Comelli y otros (2010).

A continuación, para abordar la política económica durante la presidencia de Duhalde, este capítulo dividirá su análisis en las tres etapas más importantes de su gobierno. En la primera, se abordará el inicio de la gestión, con Jorge Remes Lenicov a cargo del Ministerio de Economía; en este tramo se abandonó la convertibilidad y se tomaron las medidas económicas más significativas. En la segunda etapa, se expondrá la llegada de Roberto Lavagna a esta cartera y la estabilización económica que logró durante la segunda mitad de 2002. La tercera etapa abarcará el primer semestre de 2003, momento en el cual se consolidaron los esquemas económicos previos y se realizó la transición política presidencial.

La salida de la convertibilidad y la gestión de Remes Lenicov (enero–abril de 2002)

Cuando Eduardo Duhalde asumió el gobierno a comienzos de 2002, la situación que debía enfrentar no era nada fácil. La economía estaba en caída libre desde hacía un año y se encontraba en recesión desde 1998. El desempleo, la pobreza y el hambre habían alcanzado niveles sumamente críticos y amenazaban con seguir aumentando a una velocidad inusitada, aún mayor en el futuro y rebasar cualquier capacidad de tolerancia popular. La deuda estatal era gigantesca y el déficit fiscal, un agujero imposible de cerrar, mientras que los precios externos, el financiamiento y la competitividad estaban en su peor nivel en décadas, sin contar tampoco el Banco Central con un nivel de reservas suficientemente alto

para una situación como aquella. Por su parte, miles de empresas estaban al borde de la quiebra, lo que obligaba a pensar que la situación económica, laboral, fiscal y comercial agudizaría su desplome. Además, el sistema financiero se hallaba al límite de dar respuesta a los retiros bancarios, a pesar de que se había implementado en diciembre una restricción que limitaba las extracciones –conocida como "corralito"– que, en su afán de evitar una caída generalizada de los bancos, dejó a la economía sin efectivo, paralizó al sector informal, interrumpió toda la cadena de pagos y prácticamente destruyó la confianza y el crédito hasta un punto que parecía no tener retorno. Por lo que, con un sistema financiero colapsado, miles de sueldos quedaron retenidos y sin poder utilizarse; esto aumentaba el reclamo de los gremios a la par que una enormidad de ahorristas protestaban por la devolución de sus depósitos atrapados en los bancos. Asimismo, a la furia de ahorristas y gremios también es necesario agregarle que los diversos grupos de trabajadores desocupados ganaron la calle a fuerza de piquetes y movilizaciones en busca de un paliativo para su angustiante situación, mientras que en decenas de ciudades del país miles de personas comenzaban a organizarse en asambleas populares para cuestionar el sistema político, las instituciones y los esquemas de representación, volviendo a "los políticos" el blanco principal de su odio. Como se observa, ya antes de que Duhalde asumiera, el escenario económico, político y social era un verdadero infierno, muy difícil de encarar y al que era imposible dar respuestas rápidas, sencillas o complacientes. Existían una gran cantidad de intereses en disputa, actores movilizados con capacidad de veto y una situación que –parecía– se volvería peor en el corto plazo, puesto que la dinámica de la crisis no dejaba posibilidad de distribuir beneficios, sino mayormente pérdidas. Con ello, se hablaba de caos, guerra civil, disolución nacional y de la entrada al infierno.

El objetivo principal del gobierno de Duhalde y del nuevo equipo económico, encabezado Jorge Remes Lenicov, era realizar lo que denominaban un "cambio de modelo económico", en función del cual las finanzas, el endeudamiento estatal y las empresas privatizadas no fueran los principales ejes de acumulación –como había ocurrido durante los años en que rigió la convertibilidad–, sino los sectores llamados "productivos", como la industria, el agro y la construcción.[2] Para ello, el dispositivo central del nuevo programa consistiría en devaluar la moneda –la cual se había apreciado mucho tras casi once años de convertibilidad– para recuperar competitividad externa y mayor dinamismo para el mercado interno. Así, por el cambio de precios relativos que implicaría la devaluación, según se calculaba, la economía se podría reactivar y el resto de las variables se acomodarían detrás de un ciclo de expansión. De ahí entonces que la

medida económica más importante de todas se centró en terminar con la convertibilidad y poner fin a la paridad fija del “uno a uno”.

Con este norte, la salida de la convertibilidad se realizó apenas asumió Duhalde, estableciendo un desdoblamiento cambiario: se implantó un mercado oficial –con un dólar que cotizaría a 1,4 pesos– y otro libre. En igual dirección, se tomaron una serie de medidas para reconfigurar la situación económica y poner en marcha el nuevo “modelo productivo”. Una de las más trascendentes fue pesificar el grueso de las tarifas de las empresas de servicios públicos privatizadas, con el fin de terminar con el proceso de dolarización que había tenido lugar durante los años noventa, para que las tarifas no incidieran en la competitividad externa, ni se trasladara su aumento a los precios. Se propuso renegociar –e incluso anular– los contratos en un plazo de ciento veinte días, con el argumento tácito de que, durante la década previa, las empresas privatizadas habían sido grandes ganadoras y habían contado con condiciones privilegiadas, por lo que ahora tendrían que estar dispuestas a asumir una situación menos ventajosa y, llegado el caso, también a sufrir pérdidas (Azpiazu y Schorr, 2003). Otra cuestión de peso fue la decisión de mantener, para los acreedores privados del Estado, el default declarado por Adolfo Rodríguez Saá pocos días antes de que Duhalde asumiera, lo que permitió liberar al Estado de su ítem presupuestario más importante, aunque se continuaría con los pagos a los organismos internacionales de crédito, con el fin de no empeorar las relaciones con los países centrales y de aspirar así a obtener su ayuda a través de nuevos créditos. En cuanto al desempleo, el gobierno intentó impedir que aumentara todavía más y prohibió los despidos injustificados por noventa días al tiempo que duplicó los costos indemnizatorios. Además, anunció el lanzamiento de un amplio programa de contención social, el cual destinaría ayuda a personas jefas y jefes de hogar desocupados con hijos a su cargo. Este programa sería financiado con la introducción de retenciones a la exportación de productos que, con la devaluación, obtendrían una rentabilidad excepcional: en enero se gravó el petróleo crudo (20% de alícuota) y sus derivados (5%), y en marzo se agregaron retenciones a las principales exportaciones agrícolas (el 10% a carnes, cereales –soja, maíz y trigo– y aceites) y a algunos bienes manufacturados de origen agroindustrial (5%). Con estos impuestos no sólo se esperaba capturar parte de la renta extraordinaria provocada por el cambio de precios y redistribuirla, sino también evitar presiones inflacionarias sobre los productos de la canasta básica alimentaria.

Sin embargo, y con todo, uno de los temas más delicados y difíciles de abordar

era qué hacer con el corralito. En este caso, la situación bancaria era deplorable y estaba al borde de la catástrofe. Varias entidades estaban cerca de la quiebra y la caída de cualquiera de ellas aumentaría la paranoia y la desconfianza, lo que generaría un efecto dominó imparable que llevaría la situación hasta un punto de no retorno. Aunque fuera impopular, el corralito se había vuelto imprescindible para evitar el naufragio total del sistema bancario. Aquí las opciones no eran muchas, puesto que el camino alternativo era liberarlo de manera inmediata bajo dos formas: o bien permitiendo que los bancos cayeran, o bien realizando una emisión monetaria a gran escala para que tuvieran el efectivo suficiente para afrontar los retiros masivos, pero esta última posibilidad desembocaría de manera indefectible en una hiperinflación. Es decir, los remedios eran peores que la enfermedad.

Asimismo, existía otra encrucijada fundamental: por un lado, era imperioso pesificar las deudas bancarias para no arruinar por completo la cadena de pagos y, al menos, hacer viable que los deudores pudieran enfrentar a sus compromisos, aunque por otro lado era también esencial garantizar el valor y la moneda originales de los depósitos bancarios. De allí que a los deudores se buscara aliviarles su situación, y a los ahorristas, asegurarles que no tuvieran pérdidas. Para resolver esta disparidad, se ideó un programa de “pesificación asimétrica”: las deudas contraídas hasta 100.000 dólares se pesificarían totalmente, mientras que las mayores a ese monto lo harían al tipo de cambio oficial de 1,40 pesos por dólar; por su parte, del lado de los depósitos, según el anuncio primigenio, estos se devolverían de forma íntegra en su moneda original. Sin embargo, en muy poco tiempo todo el esquema fue modificado. Tras la presión de grandes empresarios, la pesificación se volvió universal y alcanzó entonces a los grandes deudores. Además, se estableció que, si bien todas las deudas serían devueltas en pesos, estas se ajustarían por un nuevo índice de precios provisto por el Banco Central, el coeficiente de estabilización de referencia (CER). Los depósitos también sufrieron cambios abruptos en sus condiciones de devolución. Primero, el 10 de enero se anunció que todos los depósitos en dólares serían reprogramados y que su reintegro en moneda original quedaría sujeto a un cronograma, el cual comenzaría en enero de 2003 con los depósitos de hasta 5000 dólares. Esta acción fue conocida como el pasaje del corralito al “corralón”, puesto que ahora parte de los depósitos en moneda extranjera ya no estarían más libres de movilidad (ni siquiera para transacciones bancarias, como había sido hasta el corralito). De igual modo, poco más de una semana después, Duhalde dijo que sería imposible cumplir con su promesa inicial de devolver los ahorros en su moneda de origen (Clarín, 20/1/2002), por

lo que todos los depositantes atrapados por el corralón tendrían que elegir: o bien pesificar sus fondos a una tasa de 1,4, junto con un ajuste por CER y una tasa de interés, o bien mantenerlos en su moneda original, pero bajo un cronograma más extenso de devolución que se realizaría con un bono denominado en dólares a cargo del Estado nacional.

Con todo, y a pesar de su central importancia, el corralito era tan sólo un dolor de cabeza más dentro de una larga serie. Porque en este y en el resto de los temas, el gobierno sólo podía ofrecer a la sociedad la poco atractiva promesa de “empeorar para mejorar”. Es decir, aún reconociendo que la situación económica y social era muy aguda, entendía que aplicar un programa económico que la dejara atrás sólo traería en el corto plazo un deterioro mucho peor de aquella, aunque sin poder asegurar a nadie cuándo habrían de llegar los beneficios o si es que los habría: no se podía dar una respuesta rápida, creíble y certera en cuanto a terminar con la desocupación, generar crecimiento económico, desmontar el corralito y garantizar una paz social que bajara el alto nivel de conflictos hallados –además de satisfacer las demandas urgentes en términos distributivos, alimentarios y de renovación institucional que reclamaba el grueso de la sociedad–, ya que para todo eso se necesitaba tiempo, confianza y apoyo político.

En este sentido, todas las acciones que se podían implementar llevaban en sí el choque con otras medidas, y cada una entraba en contradicción con el programa económico en su conjunto. Por ejemplo, se había logrado aprobar un presupuesto estatal que no tuviera déficit y que era muy modesto en términos de gasto, con el fin de no alentar la inflación; sin embargo, esto bloqueaba la recuperación y era más bien una medida contractiva que la desalentaba. El corralito asesinaba a la economía, pero, de no mantenerlo, todo explotaría. Asimismo, el programa necesitaba que el dólar subiera rápido para mejorar la competitividad y establecer un nuevo sistema de precios, pero de hacerlo muy rápido también alentaría la inflación, las especulaciones y generaría incertidumbre sobre el futuro económico. Por otro lado, se había decidido bajar los aranceles externos para no generar presiones inflacionarias, pero con ello se desprotegía al mercado interno, que era justamente al que se quería fortalecer; mientras que, para colmo se daba libertad para la formación de precios con el fin de cambiar el sistema de rentabilidades sectoriales, pero esto llevaba a un mayor nivel de incertidumbre y temor, generando pánico en los mercados y sobrerreacciones sin justificación alguna, lo que distorsionaba las rentabilidades relativas que era el objetivo buscado.

Para la visión inicial del equipo económico de Remes Lenicov, en una situación tan grave como la que se encontraba la Argentina, un compromiso con el Fondo Monetario Internacional (FMI) debía ser algo rápido, fácil y, sobre todo, generoso. Es decir, se apostaba a que si antes desde el exterior se había financiado al país en condiciones de menor dramatismo y planes que eran inconsistentes, ahora el acuerdo no podría negarse de ningún modo (La Nación, 15/1/2002). Así, se estimó que el país podría acceder a un jugoso financiamiento externo que, en un principio, se atisbaba en 30.000 millones de dólares (Lamberto, 2003; Amadeo, 2003). Con él, el gobierno podría fortalecer sus reservas, eliminar la incertidumbre cambiaria, mejorar las expectativas sobre las variables, detener el pánico financiero que las agitaba, lograr abrir líneas de crédito para facilitar con rapidez la exportación y habilitar la ayuda social de manera pronta. El gobierno tan sólo contaba con 14.000 millones de dólares en la reservas del Banco Central y durante 2002 vencerían 9500 millones con los organismos internacionales (compuestos por 6250 con el FMI, 1850 millones con el Banco Mundial y 1400 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo [BID]), existiendo una situación similar para 2003. Por lo que, si como mínimo no se lograba la refinanciación de la deuda, el gobierno o bien perdería todas sus reservas con los pagos, o bien debería entrar en default con los organismos que representaban a los países centrales y al poder financiero mundial, generando la sensación de que el país quedaba "aislado del mundo" y más débil que nunca.

Sin embargo, a pesar de las ilusiones iniciales, el cálculo básico fue categóricamente errado: ni el FMI ni el gobierno estadounidense estuvieron dispuestos a dejar que la Argentina se librara tan fácilmente de su situación y tampoco colaborarían con el país hasta que este no llorara sangre. La Argentina se convirtió de golpe en un caso testigo del nuevo paradigma y pasó de ser "el mejor alumno" al "peor ejemplo".[3] Además, como el FMI estaba sujeto a muchas críticas por cómo había actuado en varias crisis previas, ya no podía permitirse un nuevo fracaso, por lo que a su gerencia no le resultaba nada atractivo comprometerse con un gobierno del cual no creía que pudiera salir airoso de su crisis o siquiera mantenerse (Novaro y otros, 2014). De allí que no le resultara conveniente perder prestigio una vez más por ayudar a un país que indefectiblemente caería. La nueva política del FMI, entonces, invirtió las lógicas previas: si antes el Fondo primero sellaba los acuerdos y después verificaba que estos se cumplieran, ahora el camino era al revés, se exigía que primero se cumplieran las medidas para luego sentarse a negociar un acuerdo (Labaqui, 2011).

En una línea similar, la situación se volvió más compleja cuando el gobierno comenzó su puja con la Corte Suprema de Justicia (CSJN), y esta, como una forma de presión, al iniciar febrero dictó una sentencia contra la constitucionalidad de la restricción de los depósitos en el fallo "Smith", lo que puso a todo el sistema en peligro: se dio la primera señal de que el corralito no sería ratificado por el Poder Judicial porque afectaba los derechos de propiedad.

La incertidumbre comenzó a escalar durante ese mes, aunque no sólo por lo ocurrido con respecto a la Corte, sino además porque el gobierno decidió unificar el mercado cambiario tal como lo exigía el FMI para acordar. Con ello, el dólar no sólo subió más, sino que también fue el momento en el cual la inflación comenzó a hacerse presente. Los precios empezaron a ser remarcados, muchos comerciantes retuvieron mercadería porque no sabían a qué precio la repondrían, y el valor del dólar futuro se disparó. De golpe, el temor a la llegada de una hiperinflación cobró cuerpo, la paranoia se adueñó de todo, y desde distintos sectores promovieron dolarizar por completo la economía, para evitar un estallido. Carlos Menem, uno de los principales promotores de la dolarización desde hacía años, aprovechó la oportunidad para volver a proponerla y posicionarse políticamente –decía que la sociedad argentina "opta cotidianamente por la dolarización" y que, por lo tanto, "hay que respetar su voluntad" (Clarín, 4/2/2002)–.

A la suba del dólar y de los precios, a la incertidumbre por el corralito y la inflación, en marzo se sumó que el gobierno tuvo que entrar también en un forcejeo sin fin con el Parlamento, base constitutiva de su propio poder, para que se modificaran las leyes de Quiebra y de Subversión Económica, ambos casos, en gran medida, como respuesta a otra demanda del FMI. Mientras tanto, el Banco Central sólo podía aminorar el ritmo del curso ascendente del dólar con ventas, lo que a su vez hacía bajar las reservas y dejaba a la economía más vulnerable para enfrentar una corrida, ya que los exportadores se negaban a liquidar sus divisas porque especulaban con que el tipo de cambio subiría todavía más. Por otra parte, y a pesar de todos los esfuerzos, el acuerdo con el FMI no terminaba de cerrarse. El gobierno ya había hecho grandes sacrificios, pero el organismo permanecía inflexible: se había unificado el mercado de cambios, se conformó un presupuesto estatal mínimo sin déficit, se forzó a las provincias a aceptar un acuerdo fiscal que no les garantizaba ningún piso mensual de transferencia, se dificultó el endeudamiento subnacional y se pagaron religiosamente todos los compromisos de deuda con el organismo, aun con los escasos recursos con los que contaba el país, a fin de no entrar en

cesación de pagos (por lo que la Argentina había dejado de ser “receptor neto”, como fue durante los años noventa, para convertirse, increíblemente, en “pagador compulsivo”). Pese a esto, el FMI continuó agregando demandas y negándose a acordar. Todo parecía indicar que el gobierno había calculado bastante mal su escenario, en especial por el tipo de poder corporativo que no anticipó: en un inicio apostó por una relación de cooperación con la Corte y el FMI; sin embargo, ambos actores estaban dispuestos a presionarlo, a llevarlo hasta el límite e, incluso, a empujarlo al precipicio (Novaro y otros, 2014).

La situación se había vuelto apocalíptica al comenzar abril: durante el primer trimestre la caída económica conllevó un rotundo 16% con respecto a igual período del año anterior, el dólar superó los tres pesos, la inflación se aceleró sin pausa y alcanzó por primera vez los dos dígitos mensuales, y el resultado fiscal se desplomó a un ritmo vertiginoso, a pesar de todo el esfuerzo que se hizo para que ello no ocurra (el déficit fue de 250 millones de pesos en enero, de 320 millones en febrero y de 1280 millones en marzo, lo que hacía pensar que había una rebelión fiscal de hecho y que habría que comenzar entonces a emitir moneda para compensarla). El goteo de salida de depósitos del corralito se acentuó, y esto hizo que volviera a acelerarse el incremento de los precios y del dólar, y a dejar exhaustos a los bancos. Se produjo a la par la primera suspensión bancaria, cuando el Scotiabank Quilmes acumuló un número elevadísimo de cheques que no pudieron pagarse por no contar con los fondos. Ante la desesperación, el ministro Remes Lenicov pidió al Congreso que aprobara un bono compulsivo para solucionar el corralito y ganar paz, a la par que viajó a Washington para implorar la ayuda del FMI, no ya por un paquete de 30.000 millones como pensó en un principio, sino por uno menor de 15.000 o 20.000 millones, pero fracasó en ambos casos (Remes Lenicov y otros, 2003; Amadeo, 2003). La advertencia del titular del FMI, Horst Köhler, fue categórica: “La Argentina deberá tomar una medicina amarga para salir de la crisis” (Clarín, 18/4/2002). Por lo que el ministro volvió de los Estados Unidos sin nada, sin siquiera una vana promesa de acuerdo. Sin un as bajo la manga, estaba con un programa que lucía agotado y frente a una situación que amenazaba con empeorar más. Tras el desgaste político y la falta de certezas, la gestión llegó a su fin. El mismo día que renunció Remes Lenicov, en forma paralela dejaron sus cargos el jefe de gabinete Jorge Capitanich, el ministro de la Producción De Mendiguren y el ministro del Interior Rodolfo Gabrielli, con lo que se fueron las cuatro espadas más importantes del gobierno, a la par que se decretó un feriado cambiario y bancario por tiempo indeterminado hasta que el panorama se aclarase. También el sector de la Confederación General del Trabajo (CGT)

liderado por Hugo Moyano abandonó la Mesa de Diálogo, en protesta por la política económica, y anunció que realizaría movilizaciones contra el gobierno (Clarín, 26/4/2002). Duhalde, acorralado política y económicamente, también se encontró débil y sin la fuerza necesaria para definir o sostener algún camino de todos los posibles. Se reunió así con los gobernadores para poner a disposición de ellos su renuncia y que estos definieran el futuro del país. Como dijo un medio de prensa: “El tiempo se está terminando. A menos que Duhalde pueda hacer un progreso rápido y convincente, debería renunciar y llamar a elecciones” (Financial Times, 29/4/2002; la traducción nos pertenece).

Roberto Lavagna y la estabilización económica (mayo–diciembre de 2002)

La reunión de Duhalde con los gobernadores los últimos días de abril no desembocó en el final de su presidencia, acordándose no hacer ningún giro radical al trayecto establecido hasta entonces: no habría una nueva convertibilidad de tres pesos por dólar como se especuló, no habría dolarización, ni bonos compulsivos, ni tampoco una apuesta al populismo radical, como propusieron quienes pedían romper con el FMI, aumentar los salarios por decreto y estatizar algunos sectores económicos (como también quedaron descartados los controles de precios que pretendieron grupos sindicales). Por su parte, se acordó un programa de gobierno básico, firmado por gobernadores tanto del peronismo como del radicalismo, conocido como los “14 puntos”, el cual en esencia trataba sobre temas fiscales y el objetivo de conseguir un acuerdo con el FMI con vistas a no deteriorar aún más las relaciones con el exterior. Por último, entre los temas de negociación también se acordó la designación del nuevo ministro de Economía: Roberto Lavagna.

La nueva gestión económica, tal como se señaló, continuó con las pautas básicas del camino ya iniciado por Remes Lenicov –en especial la idea de dejar que el dólar flotara, pero con intervenciones del Banco Central–, aunque también estableció algunos cambios al haber tomado nota de los límites contra los que chocó el anterior ministro. Por comenzar, Lavagna accedió al cargo cuando el grueso de las decisiones más difíciles ya se habían dispuesto, por lo que debería esperar sólo algún tiempo para recibir sus resultados. Además, la cobertura

política de la cual brotó su designación le señaló algunas marcas para un sendero: sabía que no contaría con la conformidad del Congreso para establecer un bono compulsivo o replicar un esquema al estilo del plan Bonex de 1989, lo que hacía que la respuesta al corralito tuviera que ser, indefectiblemente, por el camino de los bonos optativos. En igual dirección, el acuerdo de los 14 puntos estableció el compromiso de modificar las leyes de Quiebras y de Subversión Económica, como también el conforme de una "ley tapón" que limitara los retiros bancarios habilitados por la justicia hasta que estos no tuvieran una sentencia firme. Con lo que, muchos de los problemas con los que Remes tuvo que lidiar ya tenían un aval político que los allanó antes de que Lavagna asumiera.

En igual dirección, la nueva gestión introdujo seis novedades. La primera de ellas, reestructurar parte de la pesificación asimétrica dispuesta por Remes. En este caso, modificó el tipo de ajuste para las deudas y limitó la influencia del CER en ellas al crear un nuevo índice, el coeficiente de variación salarial (CVS), que se movería según los aumentos salariales promedio y que serviría para ajustar los créditos hipotecarios de vivienda única, los personales de hasta 12.000 dólares y los prendarios de hasta 30.000 (se fijó además una cláusula que establecía que las cuotas resultantes de los ajustes no podrían superar el 30% de los ingresos familiares y contemplaba también el caso de los alquileres). Es decir, se introdujo una forma de segmentar las deudas por monto y tipo que aliviaría sobre todo a los sectores asalariados y medios. En segundo lugar, se decidió poner fin a la política de redescuentos que el Banco Central les daba a las entidades financieras, porque se entendió que esto podría ser un factor inflacionario; además, se buscó que con esta medida los bancos –ante la falta de efectivo– se vieran obligados a hacer aportes de capital propios, en vez de seguir dependiendo de los fondos que pudieran obtener por parte del Estado (decisión que le causó su primer enfrentamiento con Mario Blejer, para quien muchos bancos caerían si no se los asistía). En tercer lugar, se dejó de forzar a las provincias a que tuvieran mayor disciplina fiscal, señalando que estas no eran responsables de la crisis, por lo que el ajuste en sus distritos no sería más un imperativo. En cuarto lugar, se dispuso la creación de "cuentas liberadas" en los bancos, con el fin de que con este tipo de cuentas el dinero pudiera entrar y salir sin ningún tipo de restricciones, como una forma para que el sistema bancario volviera a ganar fondos propios. Así, se liberaron las tasas para intentar que los plazos fijos pudieran crecer y volverse una fuente de inversión atractiva (también se dispuso la prohibición de otorgar nuevos préstamos en dólares, con excepción de aquellos destinados exclusivamente a exportar). En quinto lugar, se

aumentaron los controles cambiarios: con ello, se acotaron los plazos de liquidación, se subió el monto mínimo y se pusieron topes a la tenencia de posiciones en divisas para financieras, bancos y casas de cambio, como también a las compras mensuales para empresas y particulares.

Por último, el sexto punto en el cual Lavagna introdujo una modificación (quizás la principal) fue en su decisión de terminar con una de las principales fuentes de incertidumbre hasta entonces: el FMI. Según la nueva mirada, y por los aprendizajes de lo que había pasado con Remes, el Fondo sólo presionaba en línea con los reclamos de la banca extranjera, las empresas privatizadas y los acreedores en default, sin dar ayuda ni colaborar con el proceso de estabilización: las costosísimas medidas que se tomaban para conseguir un acuerdo terminaban siendo un freno más que un aliciente a la situación. Además, desde el nuevo equipo económico se suponía que era cuestión de tiempo para que la situación eventualmente mejorara –que la economía se reactivara, que las liquidaciones comenzaran a producirse y que subiera la recaudación–, por lo que la desesperación por salir del apuro no tendría que comprometer todo el programa económico y muchos menos con un organismo que se había empeñado en dificultar los acuerdos. Varias de las ideas que el FMI había propuesto para "solucionar" la situación iban por el camino del desastre o eran rayanas a la locura, por lo que no debía ser escuchado: en el FMI habían hablado de una "hiperinflación controlada" como mecanismo para licuar las deudas de los bancos; de la liberalización de todas las variables para que el mercado encontrara solo su nuevo punto de equilibrio; de un "real sinceramiento" del dólar, que no tuviera intervención de ningún tipo; y hasta incluso de vender territorios nacionales como una forma de pagar deuda (Amadeo, 2003; Duhalde, 2007; Lavagna, 2011). Para el nuevo ministro, entonces, el arreglo con el FMI no debería ser más una prioridad absoluta así como tampoco se pedirían, en consecuencia, nuevos fondos. En adelante, sólo se pediría acordar para diferir el pago de los vencimientos y recomponer las relaciones con el exterior.

Por lo demás, al comenzar mayo se lanzó el primer tramo del plan masivo de ayuda social para Jefes y Jefas de Hogar, destinado a desocupados con hijos a su cargo. Este programa alcanzó a más de un millón de personas y fue pagado con bonos Lecop para evitar una emisión fiduciaria (al mes siguiente el mismo programa superó el 1.600.000 de beneficiarios, y continuó creciendo, aunque más lentamente hacia el futuro). Además, entre mayo y junio varios bancos anunciaron que se quedarían en el país –aun algunos de los que con más dureza habían amenazado con irse si no cambiaba la política económica–, por lo que

comenzarían a recapitalizarse asistidos por sus casas matrices (los más destacados fueron el Francés, Río, HSBC y Sudameris, quienes darían una entrada de capital cercana a los 1000 millones de dólares) (Ámbito Financiero, 20/5/2002, 16/6/2002), ya que los costos de permanecer en el país, en comparación con los de salir, les aseguraban que el mercado argentino aún sería rentable en el futuro. Aunque también varios bancos anunciaron su retiro (como el Scotiabank y los franceses Suquía, Bisel y Bersa). Por su parte, la redefinición del gabinete de ministros de fin de abril intentó expresar un nuevo pacto social, que estrechó el lazo entre el gobierno y la CGT liderada por Rodolfo Daer, y permitió otorgar –en acuerdo con varias cámaras empresariales– un aumento salarial no remunerativo de cien pesos para el sector privado (que debería pagarse a partir de julio) y recomponer parcialmente los ingresos para los trabajadores formales (Merino, 2012). De igual modo, se dispuso también aumentar la jubilación mínima desde 150 a 200 pesos, lo que permitió que más de 600.000 jubilados tuvieran una mejora. La liberalización de tasas de interés, por su parte, junto con las nuevas cuentas bancarias libres, permitieron que el sistema ganara algo de fondos, aunque el resultado neto continuó siendo deficitario, mientras que la recaudación mostró el primer superávit en mayo –ya que los gastos permanecieron congelados, pero los ingresos subieron empujados por la inflación–, el cual también se mantuvo durante junio. No obstante, la suba del dólar prosiguió y la pérdida de reservas tocó niveles de alarma: sólo en mayo se perdieron 2000 millones para contener el dólar y por el pago de deuda a los organismos internacionales. Sin embargo, si el cuadro de situación al terminar el otoño era duro, todavía lo fue más cuando llegó el invierno.

En este caso, la suba de la protesta social tuvo su punto más alto en la llamada “masacre de Avellaneda”; a la par, la batalla por la economía lucía perdida y el terreno social iba aún peor: el dólar había traspasado la barrera de los cuatro pesos, la pobreza ya superaba el 50% de la población y los diagnósticos más optimistas hablaban de una inflación superior al 100% para fin de año mientras que otros directamente pronosticaban una hiperinflación (Ámbito Financiero, 1/7/2002). Por lo que, para evitar desbordes sociales de mayor envergadura, al comenzar julio se anunció que se adelantarían las elecciones (Clarín, 3/7/2002). No obstante la crisis política y social de fines de junio, el final del derrumbe económico ya se estaba dando, puesto que los números comenzaron a mejorar mes tras mes: si la inflación mayorista de abril fue de 19,9% con respecto al mes anterior, en mayo fue de 12,3% y en julio, de 4,6% (la minorista tendría una tendencia más suave: fue de 10,4% en abril, 4% en mayo y para agosto 2,3%). Esto indicaba una clara desaceleración en la suba de los precios; el superávit

fiscal empezó también a mostrarse sólido, y el producto dejó de caer en abril para sostenerse durante el segundo cuatrimestre (todo según datos del Ministerio de Economía). Tras la disparada por encima de los cuatro pesos, el dólar comenzó a descender, y se alertó que este no tenía muchas más fuerzas para subir por sí solo porque la política monetaria contractiva lo impedía. Así, ante el lento cambio de expectativas, los exportadores empezaron a liquidar, y el Banco Central cerró en julio, por primera vez en el año, con una posición compradora y ganó reservas. La venta de productos al exterior por el aliento cambiario no sólo implicó un superávit comercial externo más robusto, sino que la recaudación aumentó vía retenciones. De igual modo, las altas tasas de interés dispuestas desde mayo fueron una tentación que hicieron que muchos se desprendieran de sus posiciones en dólares para pasarse a pesos, puesto que los plazos fijos eran mucho más rentables que apostar por el dólar.

En agosto y septiembre, las tendencias positivas fueron ratificadas en todos sus aspectos: con un superávit externo palpable y con las expectativas de que el dólar continuaría bajando, la venta de divisas por parte de privados aumentó, el Banco Central siguió recuperando reservas, y las tasas de interés, si bien continuaron altas, mostraron una tendencia a la baja (disminuyeron del 70% anual al 58%). En este sentido, las altas tasas de interés y que la mejor apuesta económica no fuera por el dólar, sino por obtener pesos, demostraba también que la moneda no estaba en tránsito de destruirse, tal como habían pronosticado algunos; por el contrario, existía un resurgimiento de la confianza en ella. Así, las autoridades pudieron lanzarse detrás de un programa monetario expansivo que permitiera lubricar el ritmo económico y que no generara tendencias inflacionarias como de forma errónea habían diagnosticado el FMI y la visión ortodoxa. Los números ya eran palpables: la inflación minorista de septiembre fue de 1,3% y en octubre bajó a menos de un dígito al marcar 0,2%, mientras que la mayorista en noviembre directamente fue negativa, por lo que en ambos casos el nivel de precios terminó por estabilizarse y desaparecer como problema económico, al menos para el mediano plazo (gráfico 1.1). Con todo esto, para el tercer trimestre del año la reactivación fue muy leve, pero para el siguiente ya se dejaba ver: esta primero se sintió en el complejo agroexportador, luego en ciertas industrias, el consumo, los servicios, la construcción y finalmente, en el nivel de empleo que durante la segunda mitad del año logró que bajara la desocupación, algo que no ocurría desde 1998. Al comenzar septiembre, se realizó un nuevo canje de bonos que fue mucho más exitoso que el anterior y que permitiría para fin de octubre comenzar la liberalización del corralón (con lo que el 67,5% de los ahorristas perjudicados por esta medida podría recuperar su dinero) y

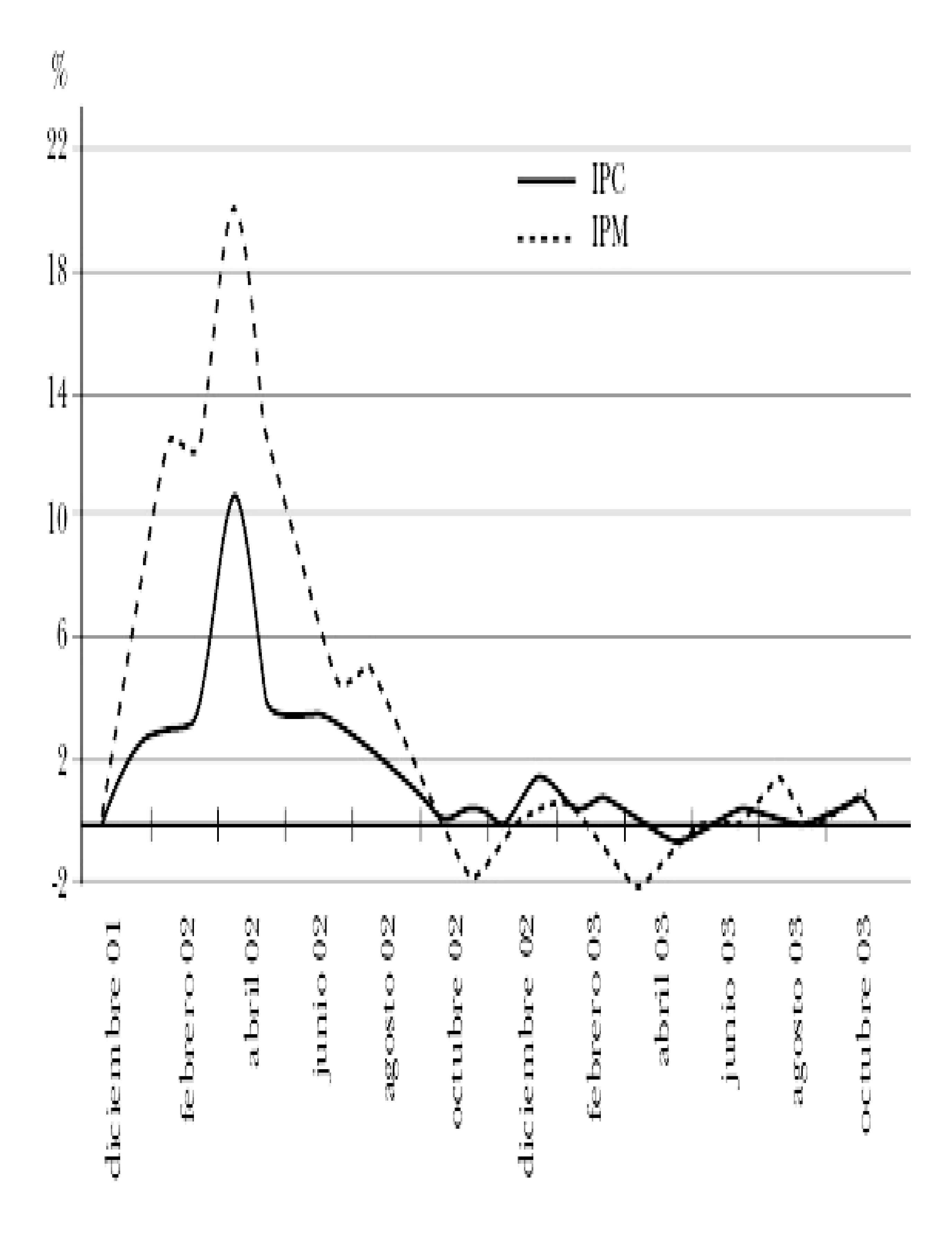
flexibilizar de igual modo el corralito (el retiro máximo mensual pasaría de 1200 pesos a 2000) (La Nación, 11/9/2002). Ya para octubre todos los fondos que salían del sistema financiero volvían a entrar a él de forma permanente –e incluso el sistema pudo comenzar a crecer–, ya sea por los plazos fijos o por la simple necesidad de utilizar a los bancos que implicaba una economía que se ponía en marcha. Además, la política de canje de depósitos, sumada a la fuerte pesificación del sistema, había logrado hacer caer la dolarización que sufrió el país durante la década previa (gráfico 1.2), y el dólar descendía a un ritmo de a 10 centavos por mes. Todo esto empezaba a señalar que el apocalipsis no sólo no estaba llegando como se pensó, sino que incluso podría no ocurrir nunca. La situación era cada vez más estable y, en algunos casos, presentaba signos positivos. De allí que la prensa, con la llegada de la primavera, hablara de un próspero "veranito económico" o, por lo menos, de que la posibilidad de que ocurra una hiperinflación estuviera cada vez más lejos.

Sin embargo, aunque los avances en el terreno económico eran un aliciente para soñar con dejar atrás la crisis, los factores de poder sociopolítico no actuaron en igual sentido. Ya que si las protestas sociales y piqueteras forzaron a anticipar las elecciones y modificaron el ciclo político –proyectando también cambiar el rumbo económico–, el juego de las presiones socioeconómicas se fue reconfigurando de tres formas distintas. En primer lugar, varios de los aliados iniciales del gobierno habían pasado a las filas de la oposición, disconformes con el curso de acción tomado, como el caso de Moyano ya mencionado, así como el de los conglomerados económicos y empresariales nucleados en el "Grupo Productivo" (conformado en 1999 por la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción y Confederaciones Rurales Argentinas), quienes tomaron cada vez más distancia de Duhalde una vez que conquistaron sus objetivos de devaluar y pesificar las deudas; también por la queja de las corporaciones agropecuarias, que entraron en conflicto por la implementación de las retenciones en marzo, y todavía más cuando De Mendiguren abandonó el gobierno en abril.

En segundo lugar, están los casos en que la actitud osciló desde la fuerte presión y belicosidad inicial a un comportamiento cada vez más acomodaticio, en especial cuando el gobierno dejó atrás su peor etapa, y la incertidumbre y la debilidad política fueron disminuyendo. Una vez que el gobierno tomó las principales decisiones de política económica y que estas parecían no tener vuelta atrás (como la devaluación), o que fueran en un punto innegociables (como las retenciones, el default o la doble indemnización), muchos actores reconfiguraron

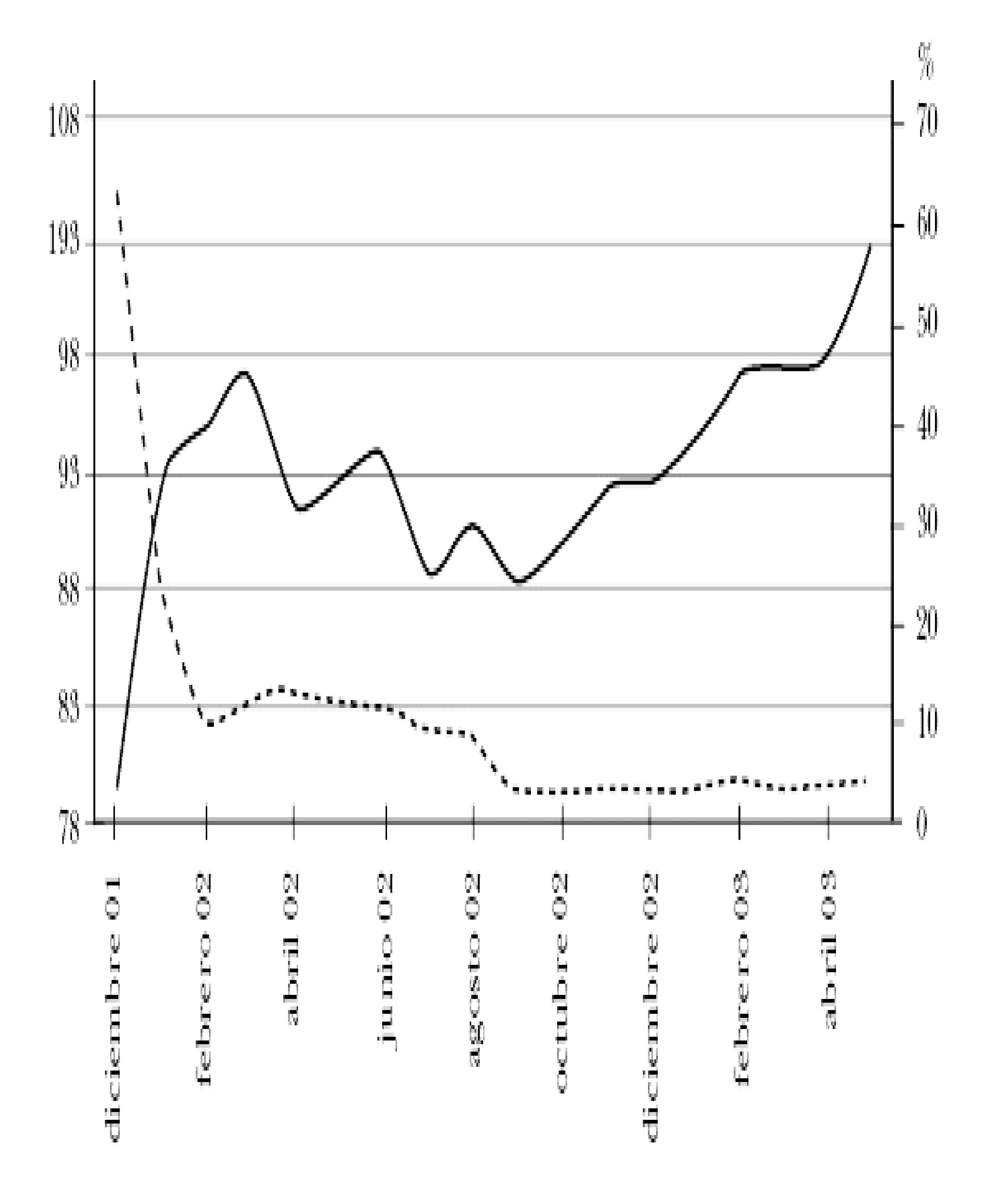
sus estrategias con el fin de concentrar su presión en el gobierno que surgiera de las próximas elecciones o de obtener de Duhalde algunas compensaciones menores, pero sin reclamar ya por los objetivos de máxima iniciales. Este fue el caso de algunos bancos, petroleras y tenedores de bonos así como de algunos grupos con respecto a la protesta social, que había mermado con el adelantamiento electoral, cuando la economía dio visos de mejorar y los planes sociales se expandieron.

Gráfico 1.1. Variación del índice de precios al consumidor (IPC) y mayorista (IPM) con respecto al mes anterior (12/2001–12/2003)


%
22
18
14
10
6
2
-2
IPC
IPM
diciembre 01
febrero 02
abril 02
junio 02
agosto 02
octubre 02
diciembre 02
febrero 03
abril 03
junio 03
agosto 03
octubre 03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec).

Gráfico 1.2. Total de depósitos en el sistema en miles de millones (izquierda) y el porcentaje de depósitos en dólares sobre el total (derecha) (12/2001–6/2003)


%
108
193
98
93
88
83
78
70
60
50
40
30
20
10
0
diciembre 01
febrero 02
abril 02
junio 02
agosto 02
octubre 02
diciembre 02
febrero 03
abril 03
Total de depósitos
Depósitos en dólares sobre el total

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRA.

Finalmente, en tercer lugar, se encuentran los casos de aquellos que contaron con la capacidad suficiente como para presionar al gobierno en forma continua y ponerlo en apuros, como las envestidas del poder corporativo (la CSJN y el FMI). En el caso de la Corte, esta siguió presionando con la amenaza de forzar una dolarización compulsiva, anular el proceso pesificador o levantar tanto el corralito como el corralón. La amenaza en varios momentos pareció concentrarse, pero fue en agosto cuando el máximo tribunal actuó, aunque de modo inesperado: la Corte dispuso que el recorte del 13% realizado en julio de 2001 por el gobierno de la Alianza contra sueldos y jubilaciones estatales –bajo la Ley de Déficit Cero– había sido inconstitucional y que el gobierno ahora debía reintegrarlo. Este hecho sacudió una vez más al gobierno, ya que mantener un presupuesto fiscalmente equilibrado era un requisito básico para no alimentar la inflación. Sin embargo, como la incipiente recuperación en curso estaba posibilitando un superávit fiscal cada vez más sólido, dicho fallo no desestabilizó por completo la economía. Además, aprovechando que el dictamen no especificó cómo debían reintegrarse los recortes indebidos ni desde cuándo se debería comenzar a pagar la totalidad de los sueldos, el gobierno usó la situación a su favor: dispuso que todo lo que hubiera sido descontado por la Ley de Déficit Cero sería saldado con un bono a diez años, mientras que los sueldos y jubilaciones íntegros se liquidarían desde enero de 2003.

Con respecto al FMI, ocurrió otro tanto, aunque se modificó de manera severa la dinámica de la relación mantenida hasta entonces. En este caso, el Fondo continuó en una posición intransigente frente al gobierno argentino, sin darle ningún tipo de apoyo: cuando este último estuvo más débil a comienzos de julio, el FMI sólo atinó a exhortar a que se siguiera pagando con reservas y a que se atendieran los pedidos de los bancos (La Nación, 1/7/2002). Asimismo, ninguno de los países desarrollados buscó amortiguar los golpes de la situación, puesto que deseaban un castigo ejemplar para la Argentina por la ruptura de contratos que implicó la devaluación y el default. A esa altura, el país llevaba pagados más de 4000 millones de dólares sin tener ninguna compensación a cambio. Por lo cual, continuar por el camino tomado hasta entonces no tenía mucho más sentido para el gobierno. En octubre, momento en que vencían cerca de 800 millones

con el Banco Mundial –que no podían ser postergados sin antes alcanzar algún tipo de acuerdo–, el FMI continuó con exigencias muy duras que iban en contra de todo el programa económico: se pedía un gran ajuste fiscal para 2003, subir las tarifas de servicios públicos, sacar todos los controles cambiarios e implementar un bono compulsivo para terminar con las restricciones bancarias. Así, el FMI obligó al país a enfrentar el dilema entre pagar con reservas –y debilitar al Banco Central justo cuando la recuperación por fin estaba ocurriendo– o entrar en default con los organismos internacionales. Frente a esta encrucijada, el gobierno decidió huir por el medio: no pagó el capital de dicho vencimiento (unos 730 millones de dólares), pero sí los intereses (80 millones), como una señal para continuar la negociación.

Por este camino, la dupla Duhalde-Lavagna invirtió por completo los términos. Hasta entonces, el FMI no tenía incentivos para llegar a un acuerdo, sino tan sólo para demorarlo y exigir más y más a la Argentina, mientras que el gobierno había estado desde el comienzo en una situación sumamente débil, a la espera de una promesa de que un acuerdo sería posible y redentor. Sin embargo, como hacia fin de año el país se encontraba estable, con una economía en expansión y en una posición en la cual ya no pedía fondos frescos, sino sólo refinanciar los vencimientos futuros, la situación jugó a su favor: era ahora el FMI el que debía ceder y negociar, puesto que el default argentino dejaría a los organismos internacionales con la interrupción de los pagos de uno de sus principales deudores, lo que perjudicaría el balance financiero de dichos organismos. Así, hacia enero, cuando vencían 1700 millones con el FMI y el BID, fue nuestro país el que se mostró ahora inflexible y se negó a llegar a un acuerdo a cualquier precio: no se comprometería con los postulados más ortodoxos reclamados por el FMI y, si la gerencia no cedía, el país entonces no pagaría. Como advirtió el propio Duhalde un mes antes del vencimiento: “Esto de no pagar las deudas a nadie le gusta, pero hoy estamos en una encrucijada muy difícil para nuestra Patria: si no pagamos entramos en default y si pagamos nos quedamos sin reservas con los enormes riesgos que eso implica” (La Nación, 15/12/2002). Ante el cambio de posición del gobierno estadounidense y de los países europeos, una situación de fuerzas mejor para la Argentina y la amenaza cierta de que el país no pagaría, a mediados de enero de 2003 el acuerdo por fin se logró, y el gobierno sólo se comprometió a tener un superávit fiscal del 2,5% para 2003, sin ceder en su política económica, a cambio de postergar los vencimientos con los organismos internacionales hasta agosto de 2003.

La transición política y la consolidación de los logros económicos (enero–mayo de 2003)

Diciembre de 2002 cerró a toda orquesta. Los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar superaron los dos millones, lo que significó ampliar la cobertura para los sectores más vulnerables. El gobierno levantó el corralito ese mes y firmó un acuerdo con las provincias por el cual estas no emitirían más cuasimonedas, ya que todas registraban superávit fiscal (luego se acordó que el Estado nacional se haría cargo de absorber las cuasimonedas y que las provincias las pagarían en cuotas descontadas de la coparticipación federal futura). Se anunció otro aumento no remunerativo para el sector privado, que se pagaría de forma escalonada durante el primer semestre de 2003, y otro para el segundo semestre; además los empleados estatales y los jubilados cobrarían a partir de enero en forma íntegra sus sueldos, sin el descuento del 13% y mientras el sistema de precios estaba totalmente estable sin problemas inflacionarios; la industria creció en el primer trimestre de 2003 un 18% en comparación al mismo trimestre del año anterior; el empleo mostró un alza, y el Estado tuvo una recaudación récord. Con ello, se cerraba un círculo virtuoso en el cual había estabilidad, dinamización del consumo, los primeros indicios de caída del desempleo, alto superávit fiscal externo y expansión económica (la aceleración de la recuperación sería cada vez más marcada: el PBI crecería un 5% durante el primer trimestre de 2003, un 8% el segundo, un 10% el tercero y un 12% el cuarto, promediando 2003 en 9%, mientras que la industria lo haría en un 16%).

El dólar, que había cerrado en 2002 a 3,40 pesos, continuó en baja. Al comenzar 2003 los capitales externos afloraban al país atraídos por las tasas de interés locales que, aún en caída, resultaban altas en términos internacionales y también por la expectativa de que el dólar continuaría cayendo (por lo que capturaban primero una ganancia financiera y luego, al salir, una cambiaria). Este ingreso de capitales, el abultado saldo comercial externo de 2002 (que superó los 16.000 millones de dólares) y el fortalecimiento del peso obligaron incluso a que el gobierno flexibilizara los controles cambiarios, puesto que el Banco Central no daba abasto para absorber tantos dólares: aunque incorporara más y más reservas, la divisa continuaba bajando, lo cual podría poner en riesgo la competitividad lograda tras la devaluación (por lo que se subió el límite máximo de compra, se autorizó el pago anticipado de importaciones al 100% y se liberó el giro de regalías e intereses al exterior). También, como una forma de alentar la

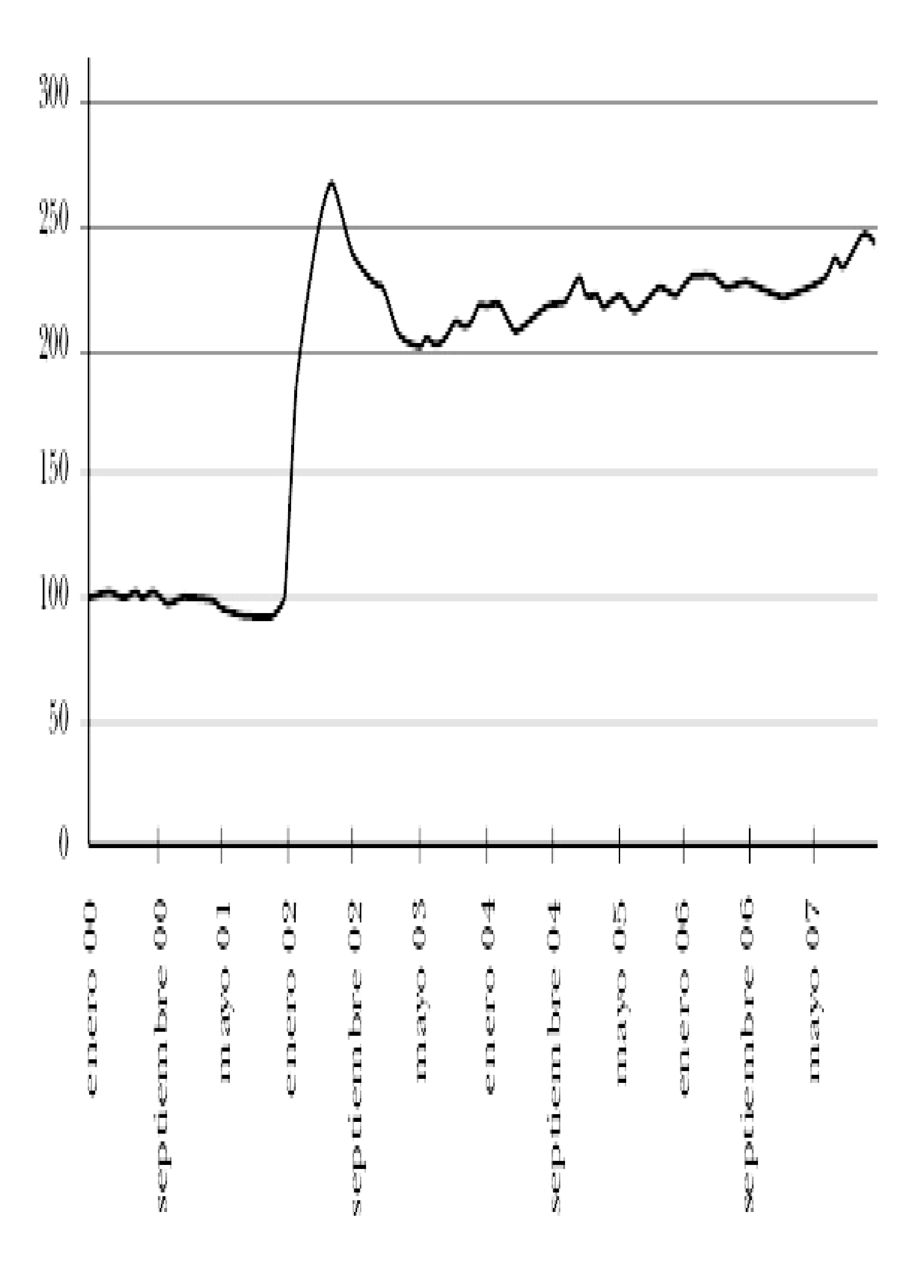
formación de empleo, se dispuso que los nuevos puestos creados en adelante no fueran alcanzados por la doble indemnización en caso de despido y fueran resguardados sólo por los mecanismos habituales.

El verano 2002-2003 resultó sumamente próspero, ya que durante el verano anterior millones de personas no pudieron salir de vacaciones atrapadas en medio de la crisis y del corralito. Sin embargo, con la recuperación y la nueva relación de precios, que favorecía los viajes por el país, el turismo interno fue uno de los sectores que más creció. El cierre de ese verano fue aún mejor en marzo, cuando Lavagna anunció el final definitivo del corralón y la normalización total del sistema bancario. En este caso, se dispuso de tres segmentos de cuentas: hasta 42.000 pesos, que quedarían libres al instante; entre 42.000 y 100.000 que se devolverían en noventa días con un plazo fijo; y los mayores a 100.000 pesos, con un plazo fijo a ciento veinte días; en todos los casos, la pesificación a 1,40, junto con el pago del CER –este último a cargo los bancos– y un diferencial con respecto al valor del dólar libre (Clarín, 27/3/2003; Cobe, 2009). Al mismo tiempo, se redujeron los encajes bancarios para otorgarle mayor flexibilidad al sistema financiero y que estuviera acorde con las condiciones de crédito que demandaba una economía en expansión. Con ello, sumado al rescate definitivo de las cuasimonedas en mayo, la economía quedó totalmente normalizada en sus aspectos fundamentales: se había terminado con el corralito, con el corralón, se consiguió la unificación monetaria, se estabilizó el sistema de precios y el tipo de cambio, mientras que se lograban las condiciones para que la economía recobrara todo lo perdido tras la crisis.

Por su parte, la recuperación cada vez más acelerada que comenzaba a vislumbrarse para 2003 pudo ponerse en marcha por el bajo uso de la capacidad productiva instalada en el país, la cual inicialmente permitió que la economía creciera muy deprisa sin necesidad de grandes inversiones, sino tan sólo utilizando los recursos ya existentes. Este hecho, consecuencia de la profundidad de la crisis, irónicamente, le daba a la recuperación ahora una proyección excepcional. Tras una recesión que había acumulado varios años y una depresión final durante 2001 especialmente terrible –con un nivel de desempleo intolerable–, la devaluación de comienzos de 2002 facilitó que el tipo de cambio nominal subiera un 340%, pero con una inflación anual acotada (la acumulada del año fue de 45%), lo que permitió capturar una diferencia cambiaria real impresionante (gráfico 1.3). Del mismo modo, si la larga recesión impidió finalmente que los precios subieran como se había esperado, el alto desempleo y los bajos salarios jugaron un rol similar que contribuyeron a que la economía

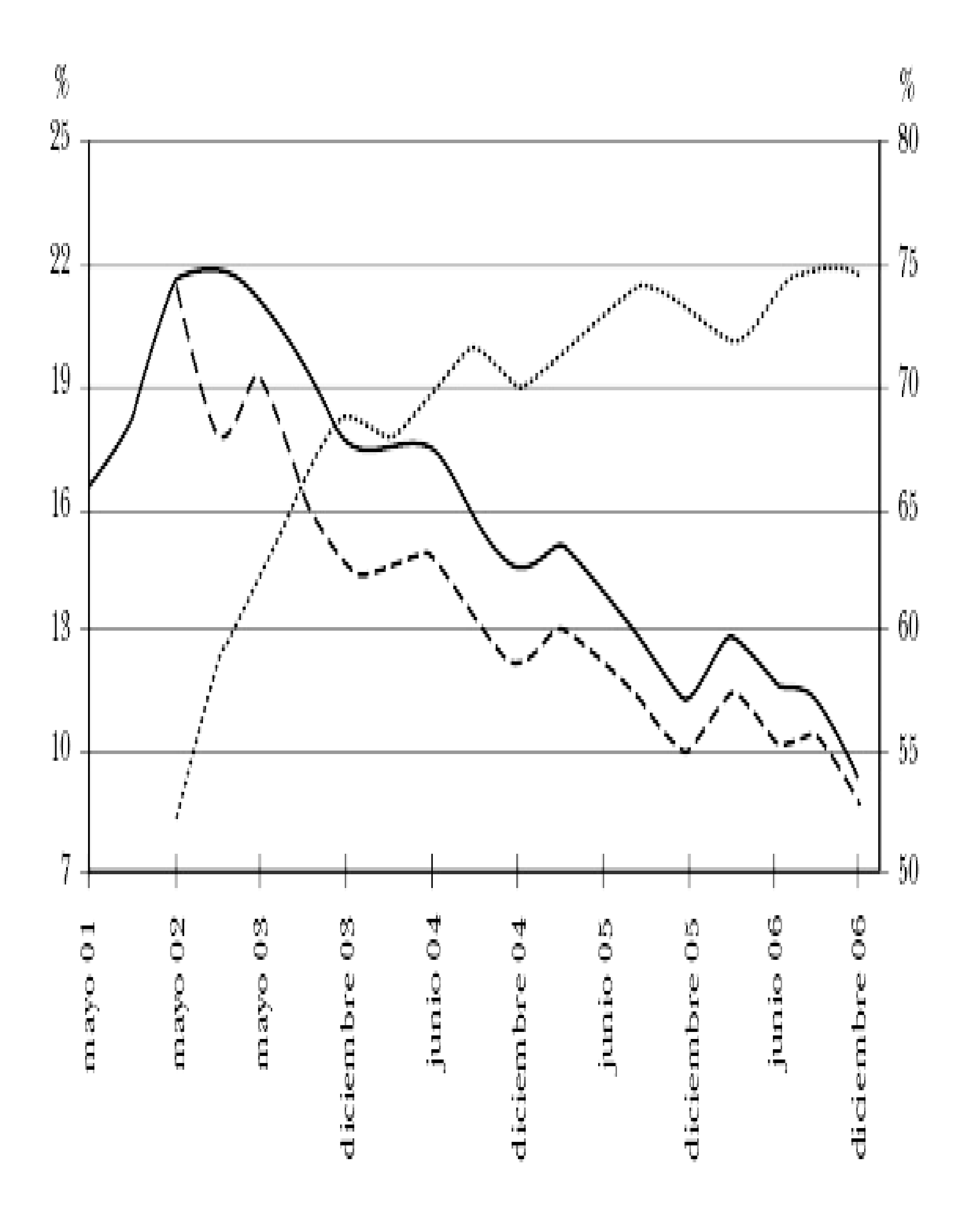
creciera raudamente sin generar tensiones distributivas de peso. La ocupación entonces podría subir a muy buen ritmo desde 2003, el salario se recuperaría –con una dinámica más lenta– sin que el sistema de precios tuviera presiones inflacionarias al menos por algunos años (gráfico 1.4).[4] Todos estos elementos, sumados a la holgura fiscal que daba no pagar la deuda en default, le permitirían al país tener muy buenas perspectivas hacia el futuro, con un crecimiento económico "fácil" dentro de un nuevo esquema de desarrollo que tenía todo a su favor.

Gráfico 1.3. Tipo de cambio real multilateral (1/2000–12/2007)


300
250
200
150
100
50
0
enero 00
septiembre 00
mayo 01
enero 02
septiembre 02
mayo 03
enero 04
septiembre 04
mayo 05
enero 06
septiembre 06
mayo 07

Fuente: BCRA.

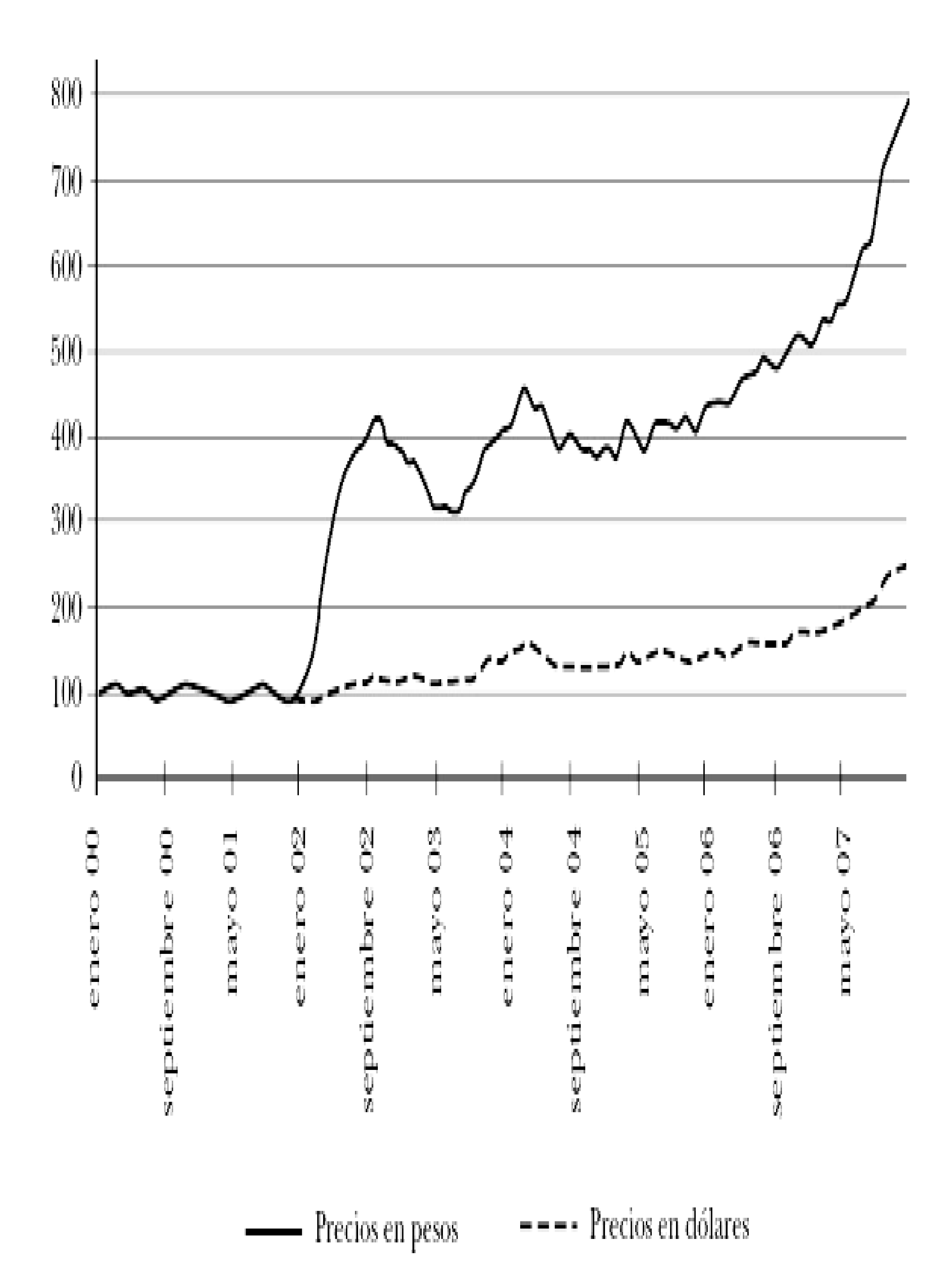
Gráfico 1.4. Tasa de desocupación con y sin plan Jefes y Jefas de Hogar (izquierda) y capacidad industrial en uso (derecha) (1/2001–12/2006)



%
25
22
19
16
13
10
7
%
80
75
70
65
60
55
50
mayo 01
mayo 02
mayo 03
diciembre 03
junio 04
diciembre 04
junio 05
diciembre 05
junio 06
diciembre 06
Desempleo sin plan JyJ
Desempleo con plan JyJ
Capacidad instalada en uso

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec y del Ministerio de Economía.

Gráfico 1.5. Índice de precios de la materias primas en pesos y en dólares (1/2000 - 12/2007)


800
700
600
500
400
300
200
100
0
enero 00
septiembre 00
mayo 01
enero 02
septiembre 02
mayo 03
enero 04
septiembre 04
mayo 05
enero 06
septiembre 06
mayo 07
Precios en pesos
Precios en dólares

Fuente: BCRA.

No obstante, si las condiciones internas del país eran cada vez más alentadoras, no es posible soslayar el cambio de contexto que se producía en el exterior. En este caso, el tramo final de la década de 1990 había encontrado en muy malas condiciones a nuestro país con respecto a la situación económica internacional. Las tasas de interés habían sido muy altas, los precios de los productos de exportación argentinos habían tocado su peor nivel en años y los principales socios comerciales del país estaban con monedas devaluadas (Brasil desde enero de 1999 y la Unión Europea desde antes de lanzar el euro en 2000). Sin embargo, con el cambio de siglo, las condiciones fueron cada vez mejores para la Argentina: desde 2001 las tasas internacionales comenzaron a bajar, el euro se apreció con respecto al dólar en junio de 2002, y también Brasil fortaleció su moneda desde el último trimestre de ese año, cuando la paranoia del triunfo electoral de Luiz Inácio Lula da Silva se calmó. Lo que permitió en todos los casos brindarle al país excelentes condiciones de competitividad. A su vez, y más importante aún, los precios de los productos primarios comenzaron a subir a toda velocidad desde el segundo semestre de 2002, cuando los planes bélicos de los Estados Unidos con respecto a la guerra en Irak cobraron cuerpo, las plazas tradicionales de inversión perdieron atractivo porque, como dijimos, había bajas tasas de interés internacionales (lo que alimentó la especulación en los mercados de commodities) y también cobró más peso el fuerte ascenso económico que estaba teniendo China. Por lo que, si el índice de precios para las materias primas casi se triplicaría medido en dólares hacia el futuro, en pesos este llegaría a multiplicarse por ocho (gráfico 1.5). En consecuencia, si tanto en términos relativos, cambiarios y competitivos, las condiciones internacionales le abrían a la Argentina uno de los mejores contextos de su historia, ello le permitiría al país consolidar su plataforma de recuperación y despegue económico como quizás nunca antes. Además, la estruendosa caída de las importaciones que ocasionó la devaluación inicialmente, sumada al importante proceso de expansión económica, indicaría también un relevante cambio de patrón de composición cuando estas poco a poco se recuperaran: las importaciones ya no serían tanto bienes de consumo, como había sido en los noventa, sino sobre todo materias primas, bienes de capital, insumos intermedios y maquinaria, señal del inicio de un nuevo proceso de sustitución de importaciones y de crecimiento industrial.

Conclusión. Crisis, colapso, y recuperación: de la convertibilidad a la edificación de nuevas pautas económicas

A lo largo de este capítulo se ha buscado repasar cómo operó la economía durante el gobierno de transición encabezado por Duhalde, con el fin de señalar sus objetivos, dilemas y las principales medidas que se ejecutaron. Así, se señaló que el inicio de 2002 fue un momento en particular traumático en términos sociales, económicos y políticos, en el cual la salida de la convertibilidad se efectuó en un mar de problemas y conflictos. Sin embargo, una vez transitado un breve período durante el que se pudo primero amortiguar lo peor de la caída económica, luego estabilizar las principales variables y, por último, comenzar a crecer, el interregno duhaldista cerró de un modo inesperadamente exitoso, lo que no sería nada menor, puesto que las bases de la pujante recuperación económica serían fértilmente aprovechadas luego por el gobierno de Néstor Kirchner, y representarían un elemento fundamental de su dispositivo de poder político.

Pero los logros económicos que pudieron haberse logrado durante el período de Duhalde tampoco deben exagerarse: los costos que debió asumir el Estado para compensar a los diferentes sectores luego de la crisis de 2001 no fueron una herencia menor a la hora de considerar lo que implicó “salir del infierno”. En términos de deuda y de transferencias sectoriales, según las distintas estimaciones, terminaron por ubicarse entre los 15.000 millones y los 29.000 millones de dólares, ligadas en parte a una fenomenal trasferencia de ingresos desde los pequeños y medianos ahorristas hacia los grandes deudores del sistema financiero y que eran en su totalidad grupos económicos concentrados (Allani, 2013). Además, fue todavía más grave que, en el corto plazo, el programa económico duhaldista implicara costos sociales, distributivos, salariales y laborales altísimos, más todavía si se los considera del alto valor del que partieron: los trabajadores, los desocupados y los sectores medios fueron entonces los que asumieron los costos más pesados de salir de la crisis. Por lo que, si bien sobre el cierre del período la estrategia económica adoptada comenzó a revertir las tendencias negativas, el balance final de la gestión obliga a considerar tanto las luces como las sombras que dejó a su paso y que representan un amplio mar de claroscuros y contradicciones difíciles de

ponderar.

Bibliografía

Allami, C. (2013), “El rol del Estado en la distribución de los costos del colapso de la convertibilidad”, Realidad Económica, 276: 77-116.

Amadeo, E. (2003), La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI, Buenos Aires, Planeta.

Azpiazu, D. y M. Schorr (2003), Crónica de una muerte anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, Buenos Aires, Siglo XXI.

Castellani, A. y M. Schorr (2004), “Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico”, Cuadernos del Cendes, 57.

Cobe, L. (2009), La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Duhalde, E. (2009 [2007]), Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia, Buenos Aires, Sudamericana.

Gaggero, A. y A. Wainer (2004), “Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio”, Realidad Económica, 204: 14-41.

Labaqui, I. (2011), “¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde”, Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 11: 63-81.

Lamberto, O. (2003), Los cien peores días. El fin de la convertibilidad, Buenos Aires, Biblos.

Lavagna, R. (2011), El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina, Buenos Aires, Sudamericana.

Merino, G. (2012), “El movimiento obrero organizado, la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde. El caso de la CGT disidente”, Sociohistórica, 30: 87-119.

Novaro, M. y otros (2014), Los límites de la voluntad, Buenos Aires, Ariel.

Remes Lenicov, J. y otros (2003), “La política económica a principios de 2002”, en J. Sánchez Arnau (ed.), Crisis económica y políticas públicas. Las experiencias de Rusia y Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.

Tenembaum, E. (2004), Enemigos. Argentina y el FMI: la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los noventa, Buenos Aires, Norma.

Zícari, J. (2014), “Matrioskas económicas. La convertibilidad argentina, sus ciclos y crisis. Dinámica interna, sistema bancario, déficit fiscal y endeudamiento”, Ensayos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, 45.

— (2016a), “De la derrota a la presidencia. La trayectoria política de Eduardo Duhalde entre 1999 y 2001”, Trabajos y Comunicaciones, 44.

— (2016b), “Hasta que la crisis nos separe. Alfonsín, De la Rúa y el radicalismo durante la crisis de 2001”, Cambios y Permanencias, 7: 312-359.

— (2016c), “Las dos crisis de la convertibilidad y su dispar resolución. Una explicación sociopolítica”, Espectros, 3.

— (2018), Deconstrucción del fin. La crisis argentina del 2001 y los conflictos sociopolíticos, Buenos Aires, en prensa.

▪

[2] El duhaldismo había contado desde hacía años con el apoyo de varios grupos económicos que sirvieron inicialmente de apoyo a su proyecto político. El caso más patente fue la designación, por parte de Duhalde, de José de Mendiguren como nuevo ministro de la Producción y que era, en ese momento, presidente de la Unión Industrial Argentina. Véanse, al respecto, Gaggero y Wainer (2004), Castellani y Schorr (2004), Zícari (2016a, 2016b).

[3] Como señaló Claudio Loser, economista jefe del FMI durante parte de la crisis: “El cambio de timonel fue muy evidente. Argentina comenzó a recibir un tratamiento completamente distinto del que habían recibido todos los otros países hasta entonces. […] Se decide que el país debía pagar por lo que había hecho y punto […], creían que el país tenía que pagar con sangre” (Tenembaum, 2004: 250-253).

[4] En este caso, es fácil advertir que las causas estructurales de la inflación típicas de la Argentina estuvieron inhibidas durante los primeros años de la recuperación: el déficit fiscal, la puja distributiva, las tarifas públicas, el ahogo externo u otras presiones sectoriales.

2. “Salir del infierno”. La transición política en la crisis de la convertibilidad

De Duhalde a Kirchner

Diego M. Raus[5]

En un libro editado a comienzos de la década de los noventa, Políticas estratégicas en tiempos difíciles (1993), el politólogo estadounidense Peter Gourevitch comparaba y explicaba las crisis que sufrían las economías capitalistas a fines de los años ochenta, sus procesos y los métodos aplicados en épocas de depresión, estancamiento o repunte económico. Intentaba en ese contexto dar cuenta, al interior de los países y entre ellos, de las relaciones sociopolíticas mantenidas en períodos críticos, los desafíos políticos que implicaban a los gobiernos y, por último, las estrategias de gobernabilidad escogidas para paliar los efectos de las crisis. En este sentido, podríamos afirmar que el período de gobierno que presidió Eduardo Duhalde en la Argentina a partir del 1º de enero de 2002 se enmarcó absolutamente en “tiempos difíciles”.

La crisis que venía desarrollándose durante 2001 –en formato de recesión económica, conflictividad social y sensación de ingobernabilidad política– estalló los últimos días de diciembre, luego de la inútil puja política, entre el 20 y el 21 de ese mes, que enfrentó al gobierno de Fernando de la Rúa con el Partido Justicialista (PJ), tiempo político inerte que provocó la mayoría de las más de treinta muertes ocurridas y, definitivamente, la renuncia anticipada del primer mandatario.

La sucesión política presidencial se produjo en un asombroso (dado el contexto crítico) marco institucional, como lo demostró el desfile de presidentes

provisionales durante la última semana de diciembre. Quizás esa “prolijidad” política haya obedecido a que el PJ se venía anticipando a la renuncia de De la Rúa y, por ende, preparándose para gobernar. Sin embargo, la anteúltima carta política (el acuerdo que llevó al poder a Alberto Rodríguez Saá) pronto se deshizo, y el peronismo mostró su juego: el nombramiento de Eduardo Duhalde, uno de los dos referentes del partido en aquella época, como presidente provisional de la Argentina, esta vez no mediante acuerdo interno, sino por convocatoria parlamentaria.

El tiempo de Duhalde fue claramente un tiempo difícil. La profunda recesión económica ameritaba, en los diagnósticos predominantes, la salida de la convertibilidad monetaria. Esta, en realidad una devaluación brusca, acentuaría la crisis social y radicalizaría a los actores y formatos que la protesta social mostraba ya desde hacía un año. La relación entre esa crisis social y la política quedaba expuesta de manera firme y contundente en la consigna casi universal del “Que se vayan todos”. Esto implicaba una crisis de legitimidad política traducida en ingobernabilidad. Por lo tanto, al nuevo presidente le cabía la tarea de encauzar la economía, dar respuestas sociales y recuperar márgenes de gobernabilidad suficientes para que su mandato fuera relativamente obedecido. Fue el tiempo político más difícil desde la restauración democrática. Y un tiempo breve, ya que, en el horizonte de muchos, la solución política pasaba por la convocatoria a nuevas elecciones, incluso antes del cumplimiento institucional del interrumpido mandato de Fernando de la Rúa.

Este capítulo tratará, entonces, del período de gobierno provisional que encabezó Eduardo Duhalde, vinculando las decisiones, negociaciones y políticas que se llevaron adelante para sortear la profunda crisis reinante –“salir del infierno”, según palabras del presidente– con la dinámica política que se fue desatando, sobre todo al interior del justicialismo, en función de la elección presidencial venidera: su tiempo, las candidaturas, los “padrinazgos”, las presiones y, como marco general, la visión y las expectativas del propio Duhalde para su sucesión.

De la crisis a la estabilidad: el gobierno provisional de Eduardo Duhalde

Esta gestión que hoy mismo comienza su tarea se propone lograr pocos objetivos básicos: primero, reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; segundo, garantizar la paz en la Argentina; tercero, sentar las bases para el cambio del modelo económico y social.

Eduardo Duhalde, discurso de asunción presidencial, 1º de enero de 2002

La asunción

El 21 de diciembre de 2001 renunció el presidente De la Rúa, jaqueado por una profunda crisis económico-social y debilitado por la ruptura de la Alianza, estructura política que lo había llevado al poder en 1999. Fue sucedido por Ramón Puerta, elegido presidente provisional del Senado cuando el peronismo decidió hacer valer la mayoría que había conseguido en la Cámara en la última elección de octubre de 2001, convirtiéndose así en el primer escalón de la línea sucesoria presidencial, ya que desde la renuncia de Carlos "Chacho" Álvarez a la vicepresidencia en 2000, el Senado carecía de su presidente constitucional. En un escenario de caos social, movilización, represión y batalla en las calles, Puerta tenía que ser presidente, al menos durante las cuarenta y ocho horas que debían pasar –según la Ley de Acefalía– hasta convocar a una Asamblea Legislativa que eligiera a un reemplazante de De la Rúa, quien, por su parte, declaró: "Confío [en] que mi decisión contribuirá a la paz social y a la continuidad institucional" (Clarín, 22/12/2001). Así, la sucesión presidencial quedaba en manos del Congreso en términos institucionales, aunque allí era el PJ el que tenía el poder de decisión. Este sabía que la nominación de Puerta significaba una transición constitucional en medio del conflicto social y político que vivía la Argentina, pero no una real conformación de poder como para controlar el conflicto en las calles. La sucesión de poder –de la Alianza al PJ–, visualizada desde tiempo atrás, recién comenzaba.

El 23 de diciembre, en Asamblea Legislativa, se votó a Adolfo Rodríguez Saá como presidente provisional, a la vez que se convocó a elecciones para marzo de 2002, a fin de completar el mandato constitucional interrumpido. Ambas votaciones fueron el producto de un acuerdo al interior del PJ, entre gobernadores y legisladores peronistas. Previamente a la votación, se había

registrado un duro debate entre quienes llegaron a este acuerdo y quienes sostenían que había que elegir un sucesor de De la Rúa hasta cumplir el mandato, disputa que reflejaba la complejidad de la interna del PJ. Incluso la opción mayoritaria en el PJ –que la elección fuese el 3 de marzo con Ley de Lemas– generaba la posibilidad de candidaturas de referentes justicialistas diversos, algunos enfrentados entre sí, como Menem, Duhalde, Ruckauf, De la Sota y quien quisiera postularse. Al asumir, Rodríguez Saá declaró: “Voy a hacer simplemente una transición y espero hacerlo con patriotismo” (Clarín, 24/12/2001).

El plan de transición de Rodríguez Saá, sin haber sido ofrecido de manera sistemática, sino simplemente esbozado a través de los medios, consistía en un intento de salida ordenada de la convertibilidad, previo ingreso en un default transitorio al suspender el pago de la deuda. En los corrillos políticos, se empezaba a comentar que estas iniciativas de Rodríguez Saá tenían como objetivo generar los consensos necesarios para estirar su mandato provisional hasta el término del mandato constitucional interrumpido. Esta situación suscitó ciertas rispideces al interior del PJ, sobre todo desde referentes posicionados de manera clara para la elección fijada por la Asamblea Legislativa. Mientras tanto Horst Koehler, titular del Fondo Monetario Internacional (FMI), le señalaba a Rodríguez Saá que el Fondo permanecería listo para trabajar estrechamente con su gobierno (Clarín, 28/12/2001).

La noche del 28 de diciembre volvió la violencia en Plaza de Mayo. Cacerolazos, protestas, insultos a la clase política, destrozos en comercios. Un grupo entró al Congreso, saqueó muebles y provocó un incendio. Otros quisieron entrar en la Casa de Gobierno. El nuevo gobierno entraba en crisis tras las protestas del viernes con las renuncias de algunos ministros cuyas carteras se encontraban superadas por la situación y la imposibilidad fáctica de dar mínimas respuestas. Con el objeto de analizar una salida política y, en especial, una respuesta económica al malhumor social, Rodríguez Saá organizó una reunión en Chapadmalal con los gobernadores del PJ para lograr un gabinete consensuado. En paralelo, convocó a un grupo de quince economistas para definir un nuevo plan económico.

La escasa cantidad de gobernadores que efectivamente viajaron a la reunión en Chapadmalal marcó el descontento de gran parte del PJ con las iniciativas del presidente –sobre todo con el estentóreo anuncio de la suspensión del pago de la deuda en el Congreso–, al tiempo que le mostró al presidente provisional que

había perdido el apoyo del partido. La resultante de esta ecuación fue la renuncia de Rodríguez Saá, desde San Luis, la noche del 30 de diciembre de 2001. La nueva acefalía exigió rápidamente la convocatoria a una nueva Asamblea Legislativa, citada para el 2 de enero, y presidida ahora por Eduardo Camaño, presidente de la Cámara de Diputados y, por ende en la línea sucesoria, presidente provisional. Se cerraba así el período político más tumultuoso desde la transición democrática de 1983.

Sin embargo, y dada la profundidad de la crisis política, el 1º de enero de 2002, Eduardo Duhalde –el senador peronista que había sido derrotado por De la Rúa en los comicios presidenciales de 1999– fue elegido presidente provisional: en una reunión extraordinaria, la Asamblea Legislativa lo nominó por amplia mayoría (260 votos) para terminar el mandato, en principio, hasta las elecciones previstas para 2003. Más allá del consenso logrado por Duhalde al interior del PJ, era claro que, para muchos dirigentes de ese partido, esa modalidad de resolver la sucesión presidencial implicaba también el inicio del camino hacia 2003. La interna justicialista se posicionaba, y buscaba dirimirse, no en esta transición crítica, sino en el escenario que se abriría en la culminación del mandato constitucional interrumpido de De la Rúa.

Los problemas y las primeras medidas

El 2 de enero, Duhalde comenzó a planificar su gabinete, pero encontró reparos en los gobernadores peronistas mejor posicionados en el ámbito del justicialismo, sobre todo en el de Córdoba, José de la Sota. Ante esas rispideces, Duhalde declaró a los medios que tenía pensado incorporar al futuro gabinete a políticos de otros espacios del peronismo, como Juan Pablo Cafiero y Gustavo Béliz, o figuras de la oposición como Enrique Vanossi. En igual sentido declaró que su ministro de Economía sería Jorge Remes Lenicov y que pensaba en el presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Ignacio de Mendiguren, para comandar la cartera de Industria. Estos nombres, más la declaración acerca de respetar los depósitos en dólares, eran medidas urgentes para traer calma económica a los mercados, pero también a los ahorristas, a la vez que le permitía tomar cierta distancia del PJ y, por ende, de la creciente interna por la sucesión presidencial.

Sin embargo, el 3 de enero se anunciaron nuevas y fuertes medidas económicas: la devaluación y, por consiguiente, la salida de la convertibilidad monetaria, así como la desdolarización de las tarifas de los servicios públicos. Junto con estas medidas, estuvo un pedido de auxilio crediticio al FMI, se anunció también que entraba en estudio encontrar un mecanismo especial para los depósitos en dólares, se declaró la emergencia económica y se la envió al Congreso como proyecto de ley a fin de generar un instrumento legal para redefinir los contratos económicos anclados en la convertibilidad. “Los peronistas somos parte del problema y debemos ser parte de la solución” (Clarín, 5/1/2002), declaró Duhalde a los medios.

En esos primeros días, el gobierno se enfocó exclusivamente en tomar medidas económicas de forma urgente, dada la convicción en salir de la convertibilidad y los dilemas que esa salida implicaría, sobre todo en términos salariales. Duhalde nombró a su esposa, Hilda “Chiche” González de Duhalde, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de diseñar políticas de contención de la crisis social que se vivía y que se intensificaría por la devaluación. A partir del 4 de enero, se comenzó a tratar en el Congreso la Ley de Emergencia Económica. Los únicos reparos en el debate se dieron en la cuestión acerca del plazo de devolución de los depósitos. Esto interesaba, sobre todo, a los gobernadores peronistas, oficialistas ahora, pero con fuertes convulsiones sociales en sus provincias. En esos días, pese a haber asumido para culminar el mandato interrumpido en 2001, Duhalde declaró que era un presidente de transición, como lo había sido Adolfo Suárez en España (Clarín, 6/1/2002).

La conflictividad social se localizaba en algunas empresas y sectores económicos en crisis por la recesión, pero se manifestó más fuertemente en las grandes ciudades a partir de las protestas de los ahorristas, a pesar de la flexibilización progresiva del corralito. La política de la hora consistió en lograr mínima confianza en la sociedad para dar tiempo a que las primeras medidas económicas tuvieran respuesta de los mercados. Ya el FMI anunciaba que se estaba estudiando un fondo de ayuda especial a la Argentina, aunque señalaba, a la vez, que de este tipo de crisis no se salía sin sacrificios. El gobierno respondió con el nombramiento de Mario Blejer, economista de prestigio internacional, en el Banco Central. Mientras tanto, el ex presidente Carlos Menem continuó como vocero de la dolarización de la economía como modalidad de salida de la recesión y el default. Sus críticas a Duhalde se acentuaron al tiempo que, desde el gobierno, se instrumentó la devaluación.

A fines de enero, Duhalde reunió a los gobernadores justicialistas para consensuar un recorte presupuestario que fuese equilibrado en todas las provincias. La necesidad de tal recorte era inevitable y requería un ajuste en la coparticipación. Se instaló así un clima de acuerdo y cooperación entre Duhalde y los gobernadores, en una suerte de destino compartido, dado que comenzaba a registrarse en distintas ciudades un incremento de la protesta social.

A comienzos de febrero, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el corralito y obligó al gobierno a buscar un nuevo marco jurídico para el plan. El fallo incluía el decreto que impuso el corralito con De la Rúa y Domingo Cavallo, y también los puntos de la Ley de Emergencia Económica que lo prolongaron y profundizaron ya con Duhalde en el poder. El fallo salió con el voto de los cinco jueces considerados menemistas y un independiente. El presidente subrayó al hablar al país que la Corte se pronunció así poco después de que el Congreso aceptara tratar el juicio político a sus miembros. “Yo no soy un presidente débil” (Clarín, 7/2/2002), señaló Duhalde en un tono llano y firme. Afirmó que le preocupaban los 14 millones de pobres y también los ahorristas, y sobre el fallo de la Corte sostuvo: “Le digo a la gente que no se deje engañar” (Clarín, 7/2/2002). Agregó que, con bancos liquidados, todos perdían y remarcó que no toleraría que se instalara la anarquía. Como corolario de este episodio, Duhalde consiguió consensos políticos para avanzar en el juicio a la Corte. También se empezó a mencionar una posible reforma constitucional para ir hacia un régimen parlamentario como forma, entre otros objetivos, de bajar el gasto político.

En este contexto de medidas concretas, aunque de costo social elevado, comenzó a aparecer la cuestión política que, en tanto circunscripta a las expectativas de los principales referentes del justicialismo por la sucesión presidencial y el posicionamiento dentro del peronismo para 2003, el gobierno intentaba diluir. Si bien las únicas certezas eran la futura candidatura del ex presidente Carlos Menem, quien se presentaba claramente como un opositor al presidente, y la declinación por parte de Duhalde de postularse como candidato en 2003,[6] existía en el peronismo la convicción de que el próximo presidente saldría del PJ. De ahí que prontamente empezaron a sonar voces pidiendo fechas para adelantar las elecciones. Una primera opción correspondía a posibles candidatos, en general, gobernadores en funciones alineados con la presidencia. Una segunda opción, a gobernadores por fuera del entorno presidencial. Por parte del presidente, no se barajaban todavía fechas precisas, aunque se proponía desde una reforma constitucional que modificara el presidencialismo del sistema

político argentino hasta una futura elección general, es decir, la caducidad de todos los cargos electivos vigentes.

Mientras tanto, las protestas de los ahorristas en los centros urbanos continuaron y aparecieron modalidades de intercambios económicos originales como los “clubes de trueque”. Según la medición del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), la pobreza en la Argentina llegaba al 51,7% de la población, situación que provocó declaraciones de alerta por parte de la Iglesia. En ese escenario social, por presión del FMI, Duhalde tuvo que acordar con los gobernadores un ajuste del gasto público a fin de conseguir auxilio financiero, pese a que había provincias al borde del default y el estallido social.

Febrero terminó en un marco de relativa estabilidad, tomando en cuenta el punto de inicio del gobierno de Duhalde. Al menos la situación, posdevaluación, no desmejoró y el conflicto social pareció entrar en una inercia que evitaba su profundización. Las medidas drásticas tomadas generaron una sensación de gobernabilidad de la crisis más allá de la incertidumbre respecto de la posibilidad de comenzar a superarla.

A comienzos de marzo, y tras el acuerdo con los gobernadores, se empezó a negociar con el FMI un préstamo extraordinario contra el compromiso de una quita en el gasto público. El 1º de marzo, en su discurso ante la Asamblea Legislativa, Duhalde buscó tranquilizar a los acreedores. En ese discurso señaló que la deuda externa se renegociaría en términos responsables y dentro de las posibilidades reales de cumplimientos, a la vez que anunció que se bajaría drásticamente el déficit fiscal. En esa sintonía prometió controlar la emisión monetaria. Por último, sostuvo que su objetivo era garantizar la paz social mediante la justicia social. El marco institucional del discurso dotó al presidente, por primera vez, de señales de un liderazgo cierto, en un escenario de crisis, pero tomando medidas tendientes a superarla.

En esos días se comenzó también a pensar en medidas económicas que permitiesen generar fondos destinados exclusivamente a programas sociales. Una de ellas consistiría en un nuevo impuesto que sería pagado por las empresas más importantes. Se impondría por ley y se cobraría a las firmas que pesificaron deudas superiores a 3 millones de dólares. Con ese ingreso y un proyecto de imposición a las exportaciones primarias que se estaba gestando, se buscaba recaudar alrededor de 2500 millones de dólares para asistir a las familias sin ingresos. Efectivamente, el 5 de marzo se anunció que empezaban a regir las

retenciones a las exportaciones: un 10% para los productos agropecuarios y un 5% para los industriales. La exportación petrolera mantuvo el gravemen del 20%. Las retenciones contemplaban un ingreso fiscal posible de 1400 millones de dólares. De este modo, se generaron recursos para dar respuestas a la crisis social. Sin embargo, avanzado el mes y en vísperas de la reunión de Duhalde con el FMI, creció la presión sobre la Argentina en pos de más ajustes económicos. En ese contexto, la Iglesia pidió “responsabilidad” a los organismos de crédito, señalando que debían ayudar al país porque “existe el peligro de enfrentamientos sociales” (Clarín, 22/3/2002). También se anunció otra misión del FMI que llegaría a principios de abril. A su vez, Juan Somavía, titular de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) declaró: “No se puede dejar que la Argentina se arregle sola” (Clarín, 22/3/2002). El día 23 Duhalde declaró ante los medios: “Vamos a vivir momentos más difíciles todavía” (Clarín, 24/3/2002). Estas declaraciones se podían hacer asumiendo la realidad de la crisis, pero sintiendo el gobierno que de esa manera emitía señales de estar al mando de la gestión. Si algo tenía claro el presidente y su círculo político es que transmitía a la sociedad condiciones de gobernabilidad y, en el ideario de la crisis en el gobierno, esta era la primera demanda social. A fin de mes, aumentó de manera considerable el impuesto a las exportaciones, dado que se empezó a diseñar de modo definitivo un programa social asistencial que requeriría cuantiosos fondos.

La vuelta de la política

Dentro de ese contexto, en el terreno político, Duhalde y su entorno ya no pudieron escapar a las presiones internas del peronismo con respecto a la sucesión presidencial. En ese sentido, Duhalde empezó a buscar en el gobernador de Santa Fe, Carlos Reutemann, un aliado a su gobierno y un “delfín” político en línea sucesoria directa. Más allá de cualquier proyecto propio, atado al posible éxito de su gobierno, emergió en el escenario político la inquina entre Menem y Duhalde, y, en ella, el propósito férreo del presidente de bloquear cualquier chance electoral del ex presidente. Sin embargo, el acercamiento Duhalde-Reutemann desairó al gobernador de Córdoba, José de la Sota, aliado estrecho del presidente y, mediante esa alianza, firme candidato presidencial.

Si bien, acuciados por la necesidad, la mayoría de los gobernadores acompañaron las medidas y concurrieron a una reunión en Misiones considerada como un test de apoyo a Duhalde, empezó a circular la posibilidad de resolver la futura candidatura presidencial del PJ a partir de elecciones internas, siguiendo el modelo de 1988 que había enfrentado a Carlos Menem y a Antonio Cafiero. En el duhaldismo, con discreción, se desconfiaba de esta posibilidad, dado el cierto consenso que la figura de Menem registraba en los afiliados peronistas. El gobierno, por su parte, amplió el diálogo parlamentario con legisladores de otros partidos, prestando especial atención a Elisa Carrió y a los legisladores de su partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI). Esta iniciativa apuntaba a consolidar la acción de gobierno a la vez que constituía un primer paso para cualquier alianza posible en un futuro escenario electoral.

Por otra parte, el frente abierto en el gobierno era la devolución de los depósitos y las disputas en las distintas áreas de Economía acerca de las modalidades y los plazos. Para el gobierno, un programa de devolución de los depósitos era la condición de la paz social en las grandes ciudades. Tras su visita a las provincias, el FMI exigió un ajuste adicional de 3000 millones de dólares, un límite infranqueable para las arcas provinciales. Desde el Fondo aseguraban que la ayuda sólo llegaría si se cumplían las exigencias y que, sin acuerdo, el futuro sería penoso.

Esta situación provocó distintas posiciones en el gobierno. Mientras el equipo económico presionó para que se aceptaran los reclamos del FMI, el ala política del duhaldismo se opuso entendiendo que la aceptación lisa y llana de las exigencias debilitaría el incipiente poder político reconquistado. La sensación era que el capital acumulado, traducido en gobernabilidad, se debía a las medidas heterodoxas implementadas y también a la resistencia ofrecida a los organismos internacionales a pesar de la necesidad de ayuda financiera.

En ese clima, otra vez enrarecido, el ex presidente Carlos Menem declaró a los medios en La Rioja que él era el único que podía sacar a la Argentina del caos (Clarín, 19/4/2002). Para Menem, la solución pasaba por la dolarización y un acuerdo amplio con el FMI. En términos políticos, el menemismo intentaba un acercamiento con Alberto Rodríguez Saá, desairado ex presidente provisional y, por ende, con cuentas pendientes con Duhalde y el peronismo oficial, estructura política de la que ambos ex presidentes se declaraban externos.

En ese contexto de tensión, generando presión sobre el gobierno, el secretario

del Tesoro norteamericano declaró a los medios que el problema argentino no era económico, sino de liderazgo político. El problema era económico, pero los dichos intentaban apurar al gobierno de Duhalde para que tomara decisiones drásticas. Duhalde señaló a los medios que, sin acuerdo con el FMI, todo sería más difícil.

La reticencia del Congreso a tratar el proyecto tal como lo había presentado Economía produjo la renuncia del ministro Remes Lenicov aduciendo la falta de respaldo del Congreso al plan Bonos. Comenzó así el debate por un nuevo rumbo económico al tiempo que se definieron las postulaciones para suceder a Remes Lenicov. El candidato de Duhalde era Alieto Guadagni, ex funcionario de Menem y Cafiero, pero los gobernadores del PJ se opusieron. Duhalde se reunió con ellos en Olivos y se especuló con varios nombres para Economía, pues la urgencia por designar al ministro obedecía a la sensación de que se alejaba el acuerdo con el FMI.

Hacia fin de mes se anunció que el presidente había convocado al economista Roberto Lavagna para ocupar el Ministerio de Economía. Lavagna era, hasta entonces, el representante argentino ante la Unión Europea, nombrado en el gobierno de De la Rúa. De origen peronista, había sido secretario de Industria de Alfonsín y trabajado con el Frente País Solidario (Frepaso). Una decisión clave para Lavagna sería definir, con el jefe del Banco Central, si habría dólar fijo o banda cambiaria.

Con la asunción de Lavagna, se anunció que el lunes abrirían nuevamente los bancos. Lavagna declaró su preferencia por seguir con dólar libre con la intervención del Banco Central para evitar saltos bruscos en la cotización. Los jueces, a su vez, suspendieron las ejecuciones por los amparos de los ahorristas, acatando la Ley de Emergencia Pública. Ese hecho, y la intención de Lavagna de cambiar el clima económico, fueron claves para levantar el feriado bancario. Al mismo tiempo, señaló que en un mes más pretendía firmar el acuerdo con el FMI y resolver la cuestión del corralito. En Olivos logró el respaldo amplio de los gobernadores a la vez que lanzó por decreto el plan Bonos. El objetivo consistía en que los bancos emitieran bonos con garantía propia devolviendo el 10% de los depósitos, y el resto fuera devuelto con bonos del Estado. Mientras tanto, un informe oficial señaló que se había registrado un millón y medio de pobres más en cinco meses, a causa del alza de precios y del aumento del desempleo.

A principios de mayo se produjeron cambios en el gabinete. El 3 juraron los

nuevos ministros: Alfredo Atanasof como jefe de Gabinete, Jorge Matzkin, en el Ministerio del Interior y Graciela Camaño, en el de Trabajo. Duhalde aprovechó la asunción de Lavagna en Economía para fortalecer el gobierno con funcionarios afines. Por su parte, Lavagna descartó el control de precios solicitado por sindicatos y políticos afines al gobierno, a la vez que anunció nuevas medidas: habría tres bonos para terminar con el corralito, se canjearían los plazos fijos por títulos en dólares o pesos a cinco y diez años, y se ofrecerían bonos en dólares a cinco años a 1,40 pesos por dólar a quienes tuviesen plata en cuenta corriente o caja de ahorro. La política del gobierno siguió direccionada a "emprolijar" de manera definitiva la salida de la convertibilidad monetaria, para luego encarar medidas de recuperación del crecimiento.

Estabilidad y perspectiva electoral

El 8 de mayo, Duhalde reunió al peronismo bonaerense en la quinta de San Vicente y le señaló a ese auditorio que no buscaba adelantar las elecciones, que confiaba en un acuerdo con el FMI y que estaba en sus planes una reforma constitucional que diera más poder al Congreso, diciendo, al final, que dichas reformas serían resueltas mediante la convocatoria a un plebiscito nacional. Esta convocatoria y esas propuestas mostraron por primera vez que el presidente pensaba que la crisis estaba encaminándose a su resolución y que, por ende, comenzaba una etapa de fortalecimiento político del gobierno y de la figura presidencial.

En ese contexto social, el duhaldismo sostuvo permanentes contactos con la estructura sindical, no sólo como contención social, sino pensando en ella como aliado político y contrapeso de los gobernadores, muchos de los cuales –Romero en Salta, Kirchner en Santa Cruz– seguían presionando en pos de adelantar las elecciones. En este sentido, el gobernador santacruceño se empezaba a posicionar en confrontación con Duhalde, a la vez que perfilaba una posible intención de participar de las futuras elecciones por fuera del partido.[7] En esa estrategia planteó algunos acercamientos extrapartidarios con Elisa Carrió y Aníbal Ibarra. Dos días después, Duhalde dijo en un reportaje: "Por la crisis y la urgencia de tomar decisiones, uno se va quedando un poco solo" (Clarín, 11/5/2002).

A mitad de mes Lavagna anunció el abandono del plan Bono por la resistencia de los bancos y contrapuso un plan de apertura gradual del corralito. A esa altura llegaban al país 694 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para ayuda social, lo que constituyó el primer crédito que se recibía tras el default. Por entonces, Duhalde viajó a Europa a reunirse con varios jefes de estados europeos, quienes lo urgieron a cerrar un acuerdo definitivo con el FMI, para lo cual ofrecieron su apoyo político. Mientras tanto, Felipe Solá, gobernador de Buenos Aires, y Carlos Reutemann, de Santa Fe, esperaban una reunión con Duhalde para negociar las condiciones para firmar el ajuste que el FMI imponía a las provincias, con el pretexto de que no podían bajar su gasto en el porcentual exigido, casi un 60%, ni dejar de emitir cuasimoneda sin el auxilio financiero de la nación.

Duhalde volvió de Europa convencido de que había que acordar rápidamente con el FMI. En ese contexto, comenzó a plantear la posibilidad de presentar su renuncia. Con esa presión, intentaba conseguir el apoyo de la Unión Cívica Radical (UCR) para modificar la Ley de Subversión Económica y que los gobernadores del PJ se comprometieran a reducir los déficits de las provincias.[8] Eran estas las dos condiciones innegociables que reclamaba el FMI.

Como efecto político de su amenaza de renuncia, Duhalde logró inmediatamente un respaldo condicionado. La UCR renovó su apoyo, aunque buscó mostrarse independiente, y los gobernadores del PJ, por su parte, le prometieron ir a la cumbre en La Pampa, convocada para tres días después. Allí el tema sería el ajuste que reclamaba el FMI, pero también cómo se prepararía el peronismo para la próxima elección. Indefinida en el tiempo al menos en la convocatoria, esta era una manera de insinuar que la transición podría durar menos de lo previsto en el momento de la asunción de Duhalde.

Producida la cumbre en La Pampa, los gobernadores peronistas acordaron cumplir lo que exigía el FMI y respaldaron la gestión del presidente. Se comprometieron a derogar la Ley de Subversión Económica y se habló, de manera informal, del adelantamiento de las elecciones, aunque no se fijó fecha. Había cierto convencimiento en el justicialismo de que las medidas lanzadas hasta ese momento por el gobierno eran la única carta posible en ese contexto crítico. Así lo señalaron en un reportaje periodístico la mayoría de los gobernadores y referentes peronistas, con la oposición de Menem, Romero y Kirchner. Si bien el consenso logrado por el gobierno después de la reunión en La Pampa fue conciso y amplio, en el duhaldismo quedó la impresión de que

había que empezar a pensar en la modalidad institucional y los instrumentos necesarios para las próximas elecciones, dada la certeza de que se desarrollarían con las candidaturas peronistas, lo cual, por ende, generaría disputas y tensiones ya indisimulables y que entorpecerían la acción misma del gobierno.

A principios de junio se comentaba en el gobierno que el acuerdo con el FMI no podía exceder las cuatro semanas venideras. Aparte de lo económico, el gobierno esperaba definirlo para abocarse al debate por una salida electoral. Quería que esa negociación, al interior del justicialismo y con el resto del espectro político, comenzara a darse una vez consensuadas y establecidas las medidas económicas. De hecho, en esos días hubo una fuerte pulseada entre el gobierno y los exportadores por el precio y la política a seguir con el dólar. Por esa tensión, Lavagna tuvo que afirmar una y otra vez que Economía descartaba la fijación del precio de la divisa.

En términos políticos, y si bien sin formato institucional, seguía habiendo declaraciones y comentarios en torno al futuro electoral. En ese plano, Reutemann, preferido por muchos gobernadores justicialistas, abría dudas respecto de su postulación. “Chiche” Duhalde señalaba que Reutemann era el mejor candidato, posición enfocada en descalificar a Carlos Menem, quien comenzaba a insinuarse con sucesivas apariciones en los medios.[9]

Mientras Lavagna viajaba a los Estados Unidos para una crucial reunión con el FMI, organismo que seguía dudando sobre el plan de ajuste presentado por la Argentina, en el Senado corrieron rumores sobre la renuncia de Raúl Alfonsín a su banca como senador por Buenos Aires, mandato que vencía en 2005. Si bien el argumento dado por el ex presidente era su voluntad de participar en el debate político que se venía en la Argentina, las verdaderas razones de su renuncia provenían de las objeciones que, desde adentro de la UCR, se le hacían por su apoyo a Duhalde.

En términos políticos, Duhalde convocó a los senadores peronistas para empezar a delinear las candidaturas justicialistas y evitar que algunas de ellas se postularan extrapartidariamente. Sin menciones explícitas, quedaba claro que el candidato del duhaldismo era Carlos Reutemann y que José de la Sota intentaba ocupar el mismo espacio, aunque adelantaba su apoyo al gobernador santafesino. Otra candidatura que empezaba a perfilarse era la de Rodríguez Saá, a quien las encuestas le daban una importante cantidad de preferencias. En ese escenario, no se mencionó en ningún momento la posibilidad de que Duhalde fuera también

candidato. Comenzaron así, de modo incipiente, los actos de campaña en el país, a la vez que las visitas de algunos candidatos a otros países. Promediando junio, los diputados sancionaron una ley de comicios internos, abiertos y simultáneos para todos los partidos. Esta ley estiraba, por la necesidad de organizar primero las internas y luego la elección general, el plazo electoral a, por lo menos, marzo de 2003, si es que se optaba por no respetar el tiempo constitucional de la elección de 1999.

Avellaneda: ¿el fin del proyecto duhaldista?

El 26 de junio, en el marco de una protesta de organizaciones piqueteras en el Puente Pueyrredón, murieron a manos de efectivos de la Policía Bonaerense Maximiliano Kostecki y Darío Santillán. El hecho implicó un masivo repudio y un incremento explosivo de la tensión política. Produjo concentraciones en varios lugares, la principal y muy numerosa en Plaza de Mayo, y un escenario de vuelta de la violencia política. El gobierno reaccionó muy fuertemente impulsando la investigación judicial, deteniendo a los responsables policiales y ofreciendo la renuncia del ministro de Seguridad de la provincia, renuncia que el gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, aceptó. Duhalde señaló: “Es muy difícil poner en caja a la Bonaerense” (Clarín, 29/6/2002). El impacto político que desataron esas muertes, cuando parecía haberse aplacado el clima de violencia después de diciembre de 2001, fue muy fuerte. Por el lado del gobierno, se impulsó un debate respecto del costo político del hecho, mientras que de sectores adversos se cuestionó la capacidad del gobierno para manejar la protesta social.

A principios de julio, Felipe Solá puso en funciones como ministro de Seguridad de la provincia a Juan Pablo Cafiero, ex integrante del Frepaso, para dar señales nuevas sobre lo ocurrido. El impacto político del hecho fue aprovechado por el FMI, que, en la voz de un miembro de su directorio, declaró que los argentinos no confiaban en Duhalde. Lo cierto es que el presidente se vio obligado por la situación a poner fecha a las elecciones venideras, adelantándolas al 30 de marzo de 2003, previendo la asunción de quien fuera elegido el 25 de mayo de ese año. El proyecto se refería a la elección de presidente y vicepresidente, aunque la intención del gobierno era ampliarlo a la de gobernadores y legisladores. Con

este proyecto se relanzó la carrera de posicionamientos en el PJ, y Carlos Menem fortaleció, al amparo de los sucesos recientes, sus críticas al gobierno. Mientras tanto recrudecieron las protestas de organizaciones sociales y piqueteras por los sucesos de Avellaneda.

En ese nuevo escenario, José de la Sota declaró que retiraría su candidatura si se presentaba Carlos Reutemann, a quien podría apoyar, señalando a su vez que ese apoyo no significaba buscar un lugar como vicepresidente. Por otra parte, el menemismo buscó acordar también con Reutemann ofreciéndole la vicepresidencia para acompañar a Menem; sin embargo, Reutemann lo rechazó, dado que las encuestas lo posicionaban como claro favorito. Duhalde buscó en esos días la confirmación oficial de Reutemann respecto de la candidatura para así comenzar la campaña.

En esa coyuntura Reutemann, antes de aceptar la candidatura oficialista, puso como condición designar a su vicepresidente e intervenir en el armado de las listas nacionales del justicialismo. Sin embargo, el 10 de julio, luego de conversaciones con Duhalde en el marco de la firma del acuerdo entre nación y la provincia de Santa Fe solicitado por el FMI, Reutemann declinó su candidatura, declaró que dicha renuncia era definitiva, aduciendo falta de garantías para participar en la interna del PJ. Desde el gobierno, se empezó de inmediato a pensar en De la Sota como el candidato "oficialista", aunque se realizaron varias reuniones para intentar torcer la decisión del gobernador santafesino. El proyecto político duhaldista respecto de su sucesión –y de bloquearle el camino a Menem– sufrió un duro traspié. Incluso, a los pocos días, desde algunos sectores del peronismo bonaerense, se empezó a esgrimir la idea de avanzar en un acuerdo con Menem, por el cual se le facilitaría el camino a la presidencia a cambio de que el riojano aceptara el dominio del duhaldismo en la provincia de Buenos Aires. No casualmente, para esos sectores, Menem apoyaba para la gobernación de Buenos Aires a un candidato "débil", Luis Patti, intendente de Escobar cuestionado por violaciones a los derechos humanos en su actividad anterior en la Policía Bonaerense. La lectura del peronismo bonaerense era que la de Patti constituía una candidatura para negociar.

Por su parte, y ante esta situación, Menem aceleró su campaña. A mitad de mes, De la Sota aceptó su postulación como candidato a presidente teniendo en claro que su principal competidor sería el riojano, y era su intención enfrentarlo en una interna justicialista. Duhalde, en esos días, firmó un decreto por el cual daba por concluido el mandato de De la Rúa, lo que permitía la candidatura de Menem, ya

que ahora no se trataría de una “re-reelección”. No obstante, en ese mismo decreto prohibía a un candidato que perdiera la interna en su partido postularse por otro partido. La medida operaba ante la sospecha de que Menem pudiera intentar esa jugada.

A su vez, Adolfo Rodríguez Saá anunció también su candidatura, sumándose así a la lista de postulantes peronistas para las elecciones. De la Sota, abajo en las encuestas, consideraba por su parte que el apoyo del duhaldismo, las provincias grandes y los potenciales votantes de Reutemann lo transformarían rápidamente en favorito. Desde el menemismo, ante el evidente apoyo del duhaldismo a De la Sota, se advertía que presentaría una batalla dura. En la voz de un ex funcionario de Carlos Menem: “O arreglan con nosotros o vamos a la guerra” (Clarín, 27/7/2002). Sin embargo, en una reunión con los gobernadores justicialistas, Duhalde se aseguró el apoyo del peronismo para sostener la organización de las elecciones y el diseño del decreto formal correspondiente. A fin de julio, había cinco campañas claramente lanzadas desde el peronismo: Menem, De la Sota, Romero, Rodríguez Saá y Kirchner, estos dos últimos pendulando entre hacerlo al interior del justicialismo o, dado el caso, por fuera del partido.

Mientras se lanzaba la campaña, con el foco de atención claramente puesto en la interna peronista, el FMI siguió agregando exigencias a la Argentina para un acuerdo que le permitiera al país volver al mercado internacional de capitales, aunque señaló que la convocatoria cierta y definitiva a elecciones constituía un gran progreso para las negociaciones. Sin embargo, el clima local ya se había volcado a la política y a la sucesión presidencial, dado que Duhalde jamás había insinuado ser candidato

Elecciones: la búsqueda del “delfín” y la interna justicialista

El 2 de agosto, Duhalde firmó el decreto que convocaba a elecciones, en el que planteaba que se podía votar en la interna de cualquier partido sin necesidad de estar afiliado, pero sólo en una interna partidaria. Mientras tanto, De la Sota aceleró su campaña, ya que estaba debajo de Menem en las encuestas y recibía el apoyo del gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá. Ante las quejas y amenazas del menemismo por las internas abiertas, a las que se sumaron las de algunos

gobernadores, Duhalde comenzó a buscar consensos para modificar el decreto electoral. La agudización, en el contexto preelectoral, de la rivalidad entre Duhalde y Menem empezó a generarle complicaciones al gobierno, ya que los diputados aliados con el riojano amenazaron con quitar apoyo parlamentario a las urgentes medidas que se necesitaban de cara a las negociaciones económicas con el FMI. Por otra parte, siguieron los tironeos respecto de la convocatoria a elecciones internas y abiertas. Sectores del oficialismo empezaron a plantear la posibilidad de instrumentar la Ley de Lemas como forma de resolver la interna peronista en vista de las elecciones generales, sin afectar la posibilidad electoral del peronismo.

El contexto económico comenzó a acompañar con una desaceleración de la inflación y la cotización del dólar. El auxilio del FMI a Brasil, país que estaba por entrar en default por 30.000 millones de dólares, despertó expectativas en la Argentina por la calma en los mercados financieros y porque se preveía una ayuda similar en su contenido. Pero en el plano político comenzaron otros problemas, ya que Carlos Menem anunció que impugnaría las internas abiertas debido a que creía que se trataba de una estratagema del gobierno para perjudicarlo atrayendo votantes no peronistas a la interna justicialista. Amenazaba con una presentación judicial para modificar el decreto electoral. Por su parte, Rodríguez Saá anunció como su candidato a gobernador para la provincia de Buenos Aires al ex coronel “carapintada” Aldo Rico.

Mientras el menemismo aprovechaba las vacilaciones del gobierno respecto de las internas abiertas y desarrollaba una ofensiva mayor para lograr su anulación, el juez federal Norberto Oyarbide citó a Menem por sospechas de lavado de dinero respecto de sus declaraciones juradas. Se entendía que un eventual procesamiento del ex presidente lo inhabilitaría de manera definitiva para su candidatura presidencial.

El 23 de agosto, el gobierno anunció una modificación en el decreto electoral por la cual se anulaban las internas abiertas. El fallo de un juez en Salta, más la oposición creciente de algunos gobernadores, convencieron a Duhalde de dar marcha atrás con el proyecto original. De nuevo se enarbolaron posiciones distintas para resolver la interna. Una de ellas proponía internas para afiliados a cada partido; otras reverdecían la utilización de la Ley de Lemas. Lo cierto es que quedó claro que la elección presidencial de 2003 se realizaría en un escenario marcado por los conflictos y las complejidades del peronismo.

La campaña presidencial continuó, sobre todo, al ritmo de los candidatos peronistas. Adolfo Rodríguez Saá protagonizó un gran acto político que convocó a unas 10.000 personas y en el que criticó con dureza a Alfonsín, Menem, De la Rúa y Duhalde. También hablaron en ese acto Aldo Rico y Hugo Moyano. Al mismo tiempo, desde distintos sectores se llamó a una concentración en el Congreso bajo la consigna “Que se vayan todos”, acto que reunió a cerca de 10.000 personas con fuerte presencia de partidos de izquierda y organizaciones piqueteras.

A principios de septiembre, el gobierno fijó el 15 de diciembre para las elecciones internas partidarias. La Cámara Nacional Electoral señaló que nadie había respondido a sus pedidos de fondos para los juzgados electorales y para la infraestructura necesaria, y los partidos políticos, que era imposible para esa fecha “limpiar” los padrones de afiliados, sospechados de estar “inflados” y anquilosados. El menemismo, con el acompañamiento de Rodríguez Saá, solicitó que las elecciones de diciembre fueran presidenciales y que se aplicara la Ley de Lemas como manera de dirimir las candidaturas partidarias. Varias encuestas los posicionaban bien aunque con una gran dispersión de votos. Por su parte, Duhalde firmó un acta donde expresaba su decisión de no postularse como candidato en las próximas elecciones, a la vez que adelantaba su renuncia indeclinable a la presidencia a partir del 25 de mayo de 2003.

La campaña electoral siguió su curso. De la Sota se esmeró en conseguir alianzas, sobre todo en el peronismo bonaerense, y crecer en las encuestas. Por parte del menemismo, se puso en duda la realización de las internas partidarias, opinión compartida por casi todo el espectro político partidario no peronista, dada la convicción sobre la imposibilidad de organizarlas en tan poco tiempo. En el peronismo, la desactivación de la interna partidaria estaba bien vista por sectores duhaldistas ante la posibilidad de que terminara favoreciendo a Menem.

En el terreno económico, el ministro Lavagna enviaba mensajes larvados señalando las dificultades en la negociación con el FMI y la posibilidad de que no hubiera acuerdo. “El mundo no se acaba sin un acuerdo con el FMI” (Clarín, 25/9/2002), declaró. El FMI respondió que sí habría acuerdo, pero en dos etapas: uno inicial, transitorio, con el gobierno actual, y un segundo acuerdo ampliado y de largo plazo con quien ganara las elecciones. El gobierno replicó demorando un vencimiento con el Banco Mundial por 250 millones de dólares, aduciendo que no pagaría hasta no tener el acuerdo con el FMI.

A mitad de octubre, mediante un fallo de la jueza Servini de Cubría, se suspendieron las internas partidarias. Fundamentaba el fallo en que no se podía obligar a los partidos a realizar internas en el mismo día y que cada fuerza debía resolver la elección de sus candidatos. Este fallo reavivó la disputa del PJ. El Consejo del partido, dominado por el menemismo desde los años noventa, convocó a su propia Junta Electoral, pero el duhaldismo intentó bloquearla en el mismo momento, puesto que suponía que esa Junta iba a dictaminar reglas que favorecerían a Menem. Por su parte, De la Sota reclamó que quienes fueran candidatos por el justicialismo renunciaran a sus cargos partidarios.

El enfrentamiento Duhalde-Menem se trasladó al interior de la estructura del PJ. En la reunión prevista en el Consejo, el duhaldismo buscó remover a la Junta Electoral aduciendo la caducidad de su mandato. El menemismo, sabiendo que era imposible sostenerla, buscó negociar y ofreció designar una Junta compuesta por referentes del partido. Duhalde no negoció, pues con el apoyo de los gobernadores Reutemann, De la Sota y Kirchner sabía que podía removerla. A la vez, Duhalde, en tanto presidente, elevó al Congreso un proyecto de ley que ratificaba las elecciones para el 30 de marzo de 2003 y su renuncia el 25 de mayo de ese año. Con esa decisión buscaba definir la interna del PJ ateniéndola a la fecha de las elecciones nacionales. El menemismo respondió armando un bloque propio de diputados, con 38 legisladores propios, que no respondería al duhaldismo. Al mismo tiempo declaró que no concurriría al Congreso del PJ que, entre otras cosas, definiría la organización partidaria para las elecciones.

El clima de fractura en el justicialismo se intensificó. El Consejo del PJ, dominado por el menemismo, ratificó el 15 de diciembre como fecha para una interna partidaria, a la vez que nominó una Junta Electoral con el apoyo de Rodríguez Saá. El duhaldismo rechazó esa nominación desde el Congreso del partido bajo su dominio. La jueza electoral Servini de Cubría convocó a Duhalde y a Menem para conciliar y que la tensión en el PJ no debilitó la convocatoria a elecciones. El resultado de esa reunión fue la aceptación del menemismo de concurrir al Congreso que fijaría el calendario electoral del peronismo. Por otra parte, el duhaldismo trasladó el enfrentamiento con Menem en el festejo partidario del 17 de octubre, impulsando un acto y una movilización preelectoral con un único orador: el propio Duhalde. El objetivo de ese acto consistió en encolumnar a la mayor parte del peronismo, en vísperas electorales, tras la figura del presidente y fortalecer su posición de “gran elector”. Menem, a su vez, organizó un acto similar en La Rioja, donde proclamaría como su candidato a vicepresidente al gobernador salteño Romero, lo que, en los hechos, significaba

para este último bajar su candidatura.

Quedó claro entonces que, al interior del justicialismo, sobrevivían a fin de octubre cuatro candidaturas: De la Sota, Menem, Rodríguez Saá y Kirchner. Este último era el único que de modo permanente amenazaba con presentarse con alianzas extrapartidarias y por fuera del PJ. Sin embargo, y llamativamente, dadas las continuas críticas del gobernador santacruceño a Duhalde, en sectores afines al presidente, y ante el estancamiento de De la Sota en las encuestas, se comenzó a establecer contactos con Néstor Kirchner. Al contrario de De la Sota, a raíz de las críticas y su exposición en los medios, así como de los actos de campaña en territorio bonaerense, subió en las encuestas el conocimiento de Kirchner y cierto progresivo apoyo a su candidatura. A su vez, y desde el entorno de Kirchner, empezaron a mirar de manera estratégica el posible apoyo del peronismo bonaerense a su postulación. Este acercamiento informal enojó al gobernador cordobés, quien en declaraciones a los medios comenzó a negar enfáticamente ser el candidato de Duhalde.[10]

El 17 de octubre, los actos peronistas reflejaron su interna: Menem en La Rioja, Duhalde en San Vicente, Rodríguez Saá en Jujuy, De la Sota en Chaco y Kirchner en Rosario. Dos días después, desde el sector de Rodríguez Saá se declaró a los medios que el puntano estaba pensando en ofrecer la candidatura como vicepresidenta a la senadora Cristina Fernández de Kirchner. Definitivamente, Néstor Kirchner empezaba a tener un peso gravitante en la interna y, por ende, en la elección presidencial venidera. Pero, para el menemismo, el acercamiento a Kirchner constituía un “acto desesperado” porque, juzgaba, Duhalde no contaba con un candidato ganador tras la renuncia de Reutemann. La interna se recalentaba.[11]

Sin embargo, como consecuencia de la reunión partidaria que convocó en Parque Norte y que contó con un fuerte apoyo de los gobernadores, Duhalde tomó la iniciativa y empezó a plantear la necesidad de encontrar los mecanismos indispensables para que la fórmula presidencial del peronismo saliera por consenso. Claro que se refería a un consenso cuyo vector principal era el duhaldismo y, desde ese espacio, la posibilidad de vencer al menemismo con interna o sin ella. A su vez, el menemismo, consciente del debilitamiento a que el Congreso de Parque Norte lo había sometido, empezó a debatir la forma de postergar la interna partidaria, pero sin renunciar a ella.

A principios de noviembre Duhalde reunió a una amplia mayoría propia en el

Congreso del PJ. Allí se decidió convocar a elecciones internas el 19 de enero del año siguiente en las que, además de la fórmula presidencial, se elegiría una conducción partidaria que reemplazaría a la que encabezaba Menem. Si bien el menemismo no concurrió a dicho Congreso, dio señales de que acataría la decisión. No obstante, se produjo en Diputados la ruptura del bloque menemista, y 30 de los diputados se apartaron del oficialismo. Ante esa situación, Rodríguez Saá, buscando un lugar propio, insistió en la convocatoria a elecciones generales, sin internas, para enero.

Frente a los intentos del menemismo de acercarse a Reutemann, Duhalde viajó a Santa Fe y le ofreció el cargo de jefe de la Comisión de Acción Política del PJ, posición clave ante las elecciones venideras que Reutemann aceptó, alineándose de esta manera con el duhaldismo. La disputa por Reutemann residía en que era la figura política con más imagen positiva a nivel nacional. Sin embargo, cada vez eran más las voces en el duhaldismo que pensaban en Kirchner como candidato porque, consideraban, De la Sota no crecía en las intenciones de voto. Por su parte, Kirchner, que no veía con malos ojos este acercamiento de sectores duhaldistas, mantuvo permanentes reuniones con políticos del Frente Grande, dando muestras de su voluntad de competir por fuera del justicialismo si no se garantizaban reglas de juego parejas. En un plenario del justicialismo realizado en Obras Sanitarias, Duhalde logró postergar las internas partidarias al 19 de enero del año entrante. Esta iniciativa obedeció a las dudas que la candidatura de De la Sota le generaba para competir con Menem.

Estas vacilaciones y la postergación de la interna partidaria permitieron que sectores del duhaldismo empezaran a declarar públicamente la candidatura de Eduardo Duhalde. Los acuciaba la falta de un candidato ganador y, en esa indefinición, la posibilidad de un triunfo de Menem en la interna partidaria a quien, luego, todo el justicialismo tendría que acompañar en la elección presidencial. Desde estos mismos sectores se empezó a plantear un nuevo Congreso partidario cuyo objetivo sería postergar la interna hasta marzo. Esto implicaba que Duhalde siguiera conservando el poder del justicialismo para generar, en ese lapso, los consensos necesarios para su candidatura presidencial. Estas iniciativas convencieron al menemismo de que el propósito real del gobierno era bajar definitivamente la interna partidaria. Mientras tanto, y ante los rumores, Duhalde desmintió una vez más tener intenciones de considerar su candidatura presidencial.

Mientras tanto, se enturbiaron una vez más las negociaciones con el FMI. Ante

un vencimiento por 805 millones de dólares, Duhalde dudó entre pagar, pagar sólo una parte como muestra de voluntad negociadora o no pagar hasta el acuerdo. Según Lavagna el FMI no tenía voluntad política de acuerdo. En una reunión de urgencia, Duhalde solicitó compromiso al Congreso y a los gobernadores señalando que el gobierno no podía ya hacer más ante las exigencias del FMI. Su exhortación tenía que ver con los planteos del organismo, que objetaba proyectos de ley y exigía más ajuste a las provincias. Se frenó, en ese contexto, un crédito para ayuda social del Banco Mundial para el plan Jefes y Jefas de Hogar. En varias declaraciones, políticos duhaldistas acusaron a Menem de obstaculizar las negociaciones por medio del embajador argentino saliente ante los Estados Unidos, el menemista Diego Guelar, y de formar parte de una campaña que tendía a la dolarización de la moneda.

Hacia mitad de mes, y con el fuerte respaldo a su gestión de gobernadores y legisladores, Duhalde pasó la convocatoria a la elección nacional al 27 de abril del año siguiente, y si hubiera balotaje se celebraría el 18 de mayo, una semana antes de la entrega del poder. A la vez, se suspendieron de forma definitiva las internas partidarias simultáneas. De la Sota, Reutemann y la UCR apoyaron esta nueva modificación. Menem y Rodríguez Saá se opusieron. El proyecto de ley fue votado en el Senado y pasó a Diputados donde se descartó su aprobación. Quedó entonces pendiente la interna justicialista. A esta altura estaba claro que el duhaldismo quería retardarla lo máximo posible, mientras el menemismo sabía que era su condición de victoria: ganar la interna con el voto de los afiliados y encolumnar a todo el peronismo tras su candidatura.

A comienzos de diciembre, el gobierno señaló que comenzaba a bajar el desempleo, aunque este rondaba el 19,6%. Si bien diversos análisis ponían como causa de la baja al plan Jefes y Jefas de Hogar, Duhalde lo atribuyó al fin de la recesión. Otro tanto ocurría con la inflación, en progresivo descenso, sobre todo por la baja de los precios mayoristas. Se anunció también que, por primera vez desde el año 2000, los indicadores de la actividad industrial estaban creciendo. Asimismo, tras algunas reuniones con las cámaras empresariales, se determinó una suba fija para los salarios de las empresas privadas. Eran las primeras subas salariales en largo tiempo. Para el gobierno estos indicadores socioeconómicos eran fundamentales en plena campaña electoral, sobre todo luego de varias declaraciones de la Iglesia que alertaban sobre la crisis social.

El 10 de diciembre se anunció un acuerdo entre el duhaldismo y el menemismo para realizar las elecciones internas del PJ el 23 de febrero del año entrante. El

objetivo era intentar evitar que esa disputa se diera en las elecciones nacionales, a través de la Ley de Lemas, y se produjeran divisiones y debilitamiento en el peronismo. El 15 de diciembre se realizaron las elecciones internas en la UCR. El recuento de votos generó acusaciones mutuas de fraude entre los candidatos Rodolfo Terragno y Leopoldo Moreau, lo que se consideró una muy mala señal debido a la falta de credibilidad de la clase política, pero también para la transparencia de las elecciones nacionales venideras, mediante las cuales se buscaba volver a lograr consensos frente al recurrente “Que se vayan todos”. Precisamente, el 20 de diciembre, a un año de la crisis de 2001 y de la renuncia de De la Rúa, se convocaron varios actos en distintas ciudades del país a modo de protesta. Existía en el gobierno un fuerte temor de que se produjeran desórdenes, debido a que dichas convocatorias provenían, en su mayoría, de las organizaciones piqueteras, y por la posible reacción de los sectores medios, dado que la cuestión de la devolución de los depósitos en dólares permanecía irresuelta. En Plaza de Mayo se movilizaron aproximadamente 40.000 personas, y se registró una fuerte inactividad durante el día.

Por entonces, el gobernador cordobés José de la Sota declaró que, sin elecciones internas en el peronismo, el partido se fracturaría irremediablemente (Clarín, 20/12/2002). Sin embargo, poco después, Duhalde manifestó su oposición a la interna aduciendo que eran muy riesgosas, pues quebrarían la unidad del peronismo, aparte de que podían terminar en un escándalo que debilitara al partido, tal como había ocurrido con las internas de la ya muy debilitada UCR. Duhalde propuso, en cambio, que todos los que quisieran ser candidatos se presentasen en la elección nacional con sus respectivos sellos políticos. Por su parte, el menemismo insistió con internas porque consideraba que Carlos Menem tenía altas chances de liderarlas. Por el lado del duhaldismo, recrudecieron los comentarios y declaraciones sobre la necesidad de la candidatura de Duhalde para evitar la fragmentación del peronismo. Al enfrentamiento con el menemismo, se le añadió la candidatura de De la Sota, prohijada desde el comienzo por el duhaldismo y, recientemente, la posibilidad de convocar a Néstor Kirchner como el rival de Menem. Rodríguez Saá, quien se sentía dejado de lado, planteó presentarse como candidato peronista, pero por fuera del justicialismo. Dados estos vaivenes, a mitad de diciembre el gobernador cordobés comenzó a pensar en declinar su candidatura presidencial y buscar su reelección al cargo de la gobernación de Córdoba. Duhalde, en rueda de prensa, declaró explícita y públicamente que pensaba que no debía haber internas, teniendo en cuenta la paridad de las tres candidaturas peronistas en las encuestas.

El 22 de diciembre se reunió el justicialismo bonaerense bajo la dirección de Duhalde a fin de definir la modalidad para enfrentar a Menem. Las posiciones se dividían exactamente entre apoyar a Kirchner o plantear la candidatura de Duhalde. Ya no había más tiempo que esperar y el retraso logrado para realizar la interna tenía que servir para nominar a un candidato definitivo con expectativas de triunfo. Incluso se barajó la posibilidad de estirar el mandato provisional hasta octubre de 2003 y, con un mejor clima económico y social, hacer sostenible la candidatura de Duhalde. También se planteó la idea de suspender la interna y permitir a todos los candidatos justicialistas que se presentaran con listas propias. Esto, suponía el duhaldismo, haría inevitable un balotaje y, en consecuencia, la derrota de Carlos Menem.

A principios de 2003 el Congreso del PJ dejó en suspenso la realización de las internas partidarias que debían llevarse a cabo el 23 de febrero y comenzó a desarrollar un proyecto de ley para que las elecciones nacionales se realizaran bajo la Ley de Lemas. La UCR, que ya había concretado su interna, se opuso, así como lo hicieron otros partidos, aduciendo que no había tiempo para reglamentar y organizar una elección con ese sistema. Estos rechazos suscitaron dudas en el gobierno y en el propio Duhalde. Su jefe de Gabinete señaló que este cambio generaría inseguridad jurídica e incertidumbre, al tiempo que otros funcionarios advirtieron sobre la potencial inconstitucionalidad de la Ley de Lemas. Duhalde declaró a los medios: “Si no hubiera dado mi palabra pensaría en ser candidato” (Clarín, 3/1/2003). Se le acababa el tiempo para encontrar a alguien que venciera a Carlos Menem.

El candidato que venía del sur

Ante las idas y vueltas sobre el sistema electoral que debía utilizarse y las dudas del propio gobierno, comenzaron a circular rumores acerca de la intención de posponer las elecciones, a los cuales Duhalde respondió declarando que la suspensión de las elecciones sería un papelón internacional e interno. En ese sentido se postulaba como garante de los comicios del 27 de abril, a la vez que señalaba que en el PJ se estaba pensando en una fórmula política de renovación partidaria. Para dicha propuesta pensaba en políticos como Felipe Solá, Néstor Kirchner, José de la Sota, Daniel Scioli, José Gioja y otros gobernadores jóvenes

del partido. Para ese momento, advertido de que la candidatura de De la Sota no progresaba en las encuestas, mientras crecía –aunque lentamente– la intención de voto para Carlos Menem, Duhalde decidió respaldar como candidato a Néstor Kirchner, con quien había tenido fuertes cruces, sobre todo por parte del gobernador de Santa Cruz que, desde el comienzo del proceso, lo había caracterizado como parte del viejo peronismo o, al decir de Kirchner, "pejotismo". Duhalde cerró filas tras él caracterizándolo básicamente como una figura del espacio antimenemista. La candidatura de Kirchner no fue, sin embargo, fácil de digerir en el peronismo bonaerense.

Duhalde se enfocó, a partir de esa decisión, en buscar para Kirchner apoyo del peronismo bonaerense y de figuras como Reutemann, De la Sota y Busti, gobernador de Entre Ríos. Llamó a una reunión clave de miembros del PJ para lanzar y respaldar de modo categórico a Néstor Kirchner, al tiempo que convocó el Congreso del PJ para un poco más adelante, para anular definitivamente la interna partidaria y alinear al partido oficial tras esa candidatura. Por su parte, De la Sota se alejó de la disputa nacional, aunque no rompió con el espacio que encabezaba Duhalde. Mientras tanto el menemismo, desde la voz de Alberto Kohan, insistía en que hubiera internas, y, quizás, empezaba a tomar conciencia de que la candidatura de Carlos Menem no resistiría un balotaje.

El 11 de enero, en la estrategia de fortalecer la incipiente figura de Kirchner, se unificó la elección nacional con la de la provincia de Buenos Aires, lo que llevó al peronismo bonaerense a defender su territorio en la misma medida de su apoyo al gobernador de Santa Cruz. En una de sus primeras definiciones fuertes a los medios nacionales, Kirchner dijo: "Hay que alejarse para siempre del modelo neoliberal menemista" (Clarín, 11/1/2003); más allá del contenido de la declaración, esto dejaba en claro que era el candidato de Duhalde en la pelea con Menem. Felipe Solá, gobernador de Buenos Aires y candidato a la reelección, declaró su apoyo a la candidatura de Kirchner y a la estrategia de la elección simultánea, aunque respecto del santacruceño manifestó que era un candidato que todavía no convencía (Clarín, 13/1/2003). En este sentido, Duhalde se presentó sorpresivamente en una reunión del PJ bonaerense convocada para discutir la conveniencia de la candidatura de Kirchner, con el fin de imponer esa decisión y agrupar al PJ bonaerense en esa estrategia. El 16 de enero se realizó un acto partidario donde se lanzó oficialmente en el PJ la postulación de Kirchner. En esos días, José Manuel de la Sota anunció que declinaba su candidatura. Néstor Kirchner relanzó entonces sus actos de campaña como el candidato del duhaldismo.

En su primer discurso, ya como candidato oficial, dijo:

Venimos a convocar a todos los argentinos para encarar una causa nacional que vuelva a poner a la Argentina de pie. Para que podamos consolidar y transformar de manera definitiva el proyecto de producción y trabajo que el país necesita.

No vamos a dar un paso atrás hacia ese pasado cercano que tanto dolor, tanta exclusión y confrontación trajo al país.

A nosotros nos duele la Argentina que dejó la década de los noventa. Podría estar hablando con hipocresía y hacer el discurso de los políticos tradicionales, podría estar a un costado buscando un abrazo simbólico para tratar de demostrar una pseudo unidad de acción, de concepción, con quienes han representado al peronismo y quieren volverlo a representar, pero sería faltarles el respeto a los argentinos.

Nunca más quiero un justicialismo aliado a los capitales concentrados. Nunca más quiero sentir la vergüenza y el dolor de ver que nuestros dirigentes sean María Julia Alsogaray, Kammerath o Alderete.

No vengo a ser empleado de ningún grupo de interés, antes prefiero volver a pegar carteles con engrudo y pintar paredes con aceite.

Menem fue el mejor alumno del proyecto económico que comenzó en 1976 con una corrupción estructural, un proceso de concentración económica totalmente gravoso y una distribución del ingreso absolutamente insostenible para un gobierno que se dice peronista.

Queremos convocar a todos los argentinos a conformar un frente nacional y popular. Que no nos vengan a decir que el gobierno de De la Rúa fracasó porque hicieron una alianza o un frente. Fracasaron por dos cuestiones fundamentales: le mintieron vergonzosamente al pueblo y continuaron con el proyecto que dijeron que venían a combatir y fueron sus mejores alumnos.

El pueblo argentino hace muy bien en no darle un cheque en blanco a ningún dirigente después de todas las cosas que nos pasaron. El próximo liderazgo en la Argentina será colectivo y de gestión. Si hacemos lo que decimos y proponemos, el pueblo argentino nos va a volver a acompañar con toda su fuerza.

No tenemos bronca ni odio contra nadie. Les vengo a pedir a todos los argentinos que me ayuden a tomar las banderas. No falta coraje y todo lo que hay que poner. No me voy a escapar en helicóptero por la puerta trasera de la Casa Rosada.

Duhalde apostaba a Kirchner como la renovación del justicialismo: con la renuncia explícita de “Chiche” Duhalde a la candidatura a la vicepresidencia, se definió a sí mismo y a Menem como el viejo peronismo al cual había que superar.[12] De la Sota anunció, entretanto, que abandonaba la carrera presidencial. El menemismo, por su parte, insistió con la interna partidaria. Promediando el mes, acudió a la justicia para que impidiera que el Congreso del PJ anulara las internas.

El 24 de enero, el Congreso del Partido Justicialista, al que concurrió el 70% de los delegados reflejando la mayoría duhaldista, anuló la interna y estableció que el partido tendría tres candidatos para las elecciones nacionales: Kirchner, Menem y Rodríguez Saá; es decir, los tres podrían presentarse con inscripciones propias, desde la identidad peronista, pero sin ninguna simbología oficial del peronismo. El menemismo concurrió, pero se retiró antes de votar.

Desde fines de enero se cruzaron discusiones entre Menem, Rodríguez Saá y

Kirchner por la nominación de sus estructuras políticas para las elecciones. Más allá de los nombres, el debate se enfocó en el uso de símbolos y palabras que acercasen esas estructuras a la tradición peronista. Sí quedó claro que los tres competirían dentro del espacio amplio del justicialismo. Duhalde, por su parte, una y otra vez explicitó su apoyo a Kirchner y lo presentó como la necesaria renovación del partido. Al mismo tiempo, fue conversando con los gobernadores y los intendentes peronistas del Gran Buenos Aires para que apoyaran al santacruceño. Había cierta preocupación por las dificultades que mostraba Kirchner para instalarse en el Conurbano bonaerense.

El 11 de febrero, Servini de Cubría anuló judicialmente la interna del 23 de febrero y habilitó a Menem, Kirchner y Rodríguez Saá como los candidatos del PJ. A la vez, dispuso que sólo el Consejo del PJ tenía la facultad de decidir cuál de los tres candidatos podía emplear la simbología oficial. Sin embargo, días más tarde, y ante la controversia suscitada entre los candidatos, dispuso que ninguno de los tres podría utilizar simbología que se refiriera directa y alusivamente al peronismo. En ámbitos del gobierno se decidió que la estructura política que respaldaría a Néstor Kirchner se denominaría Frente para la Victoria (FpV).

El 17 de febrero, se anunció que Leopoldo Moreau había triunfado en la interna de la UCR. Esa candidatura se sumaba ahora a la de Elisa Carrió y a la de Ricardo López Murphy, desprendimientos del radicalismo.

El 22 de febrero, con el aval de Duhalde y previa reunión con Kirchner, se comunicó oficialmente que Daniel Scioli sería el candidato a vicepresidente. La designación, al decir de los analistas, surgió para evitar divisiones en el duhaldismo por ver quién se postularía a ese cargo, dadas las varias opciones que en forma indirecta tomaban cuerpo en esos días. A la vez, Duhalde le ofreció a Lavagna la candidatura a jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, elecciones que se llevarían a cabo el 8 de junio.

El comienzo de la campaña electoral obligó a los candidatos a tomar posiciones sobre los principales temas: dólar, depósitos, inseguridad, crisis social. El candidato oficial era quien más precauciones debía tomar, pues sus posibles compromisos implicarían definiciones sobre la política del gobierno actual. Menem y Rodríguez Saá prometían una fuerte suba salarial y una posición más estricta ante la problemática de la inseguridad. Por su parte, Kirchner relanzó su campaña rodeado de las principales figuras del duhaldismo y enfocado en la

provincia de Buenos Aires, aunque en su discurso apeló a sectores no tradicionalmente peronistas: “El 27 de abril seré apoyado por peronistas y no peronistas, por sectores honestos de centroderecha, de centro y de centroizquierda”. “Soy peronista. Toda mi militancia la hice en el peronismo, pero quiero ser el presidente de la reconstrucción argentina. Esa es una enorme tarea en la que no se puede sectorizar” (Clarín, 24/3/2003).

El 2 de abril la estructura política del duhaldismo llenó un acto en el estadio de River, cuyo principal orador fue Néstor Kirchner. Este, ante 45.000 asistentes, prometió una Argentina con producción, trabajo, justicia y solidaridad, sin ahorrar fuertes críticas a Menem y a De la Rúa por sus políticas y el perjuicio que habían provocado. En esos días la campaña tomó su recta final y las estrategias comunicacionales se agudizaron.

Por su parte, Carlos Menem realizó su acto central en el Luna Park: “Le guste o no, Duhalde me tendrá que poner la banda” (Clarín, 3/4/2003). Fuera de los candidatos peronistas, las únicas candidaturas competitivas eran las de Ricardo López Murphy y Elisa Carrió, ambas escisiones del radicalismo y con fuerzas políticas nuevas y propias. Kirchner mantuvo sucesivas reuniones con Lavagna demostrando así que era el candidato del oficialismo. Todas las campañas se realizaron en un escenario donde se daba por descontado que habría balotaje. Esto implicaba, sobre todo en el peronismo, cuidar las críticas, excepto las dirigidas a Menem, debido a que muchos referentes partidarios del interior, ante la incertidumbre del resultado, evitaban tomar posiciones firmes sobre los tres candidatos. El otro aspecto que exigía sumo cuidado era la protesta social, ante una sociedad sensibilizada por la crisis, pero que daba muestras de cansancio ante los constantes cortes de calles de las organizaciones piqueteras.

La elección

El 27 de abril se realizó la elección nacional. Como todas las encuestas anticipaban, el resultado quedó abierto dado que posicionó en balotaje a Menem y a Kirchner, en ese orden. Esa misma noche ambos salieron a seducir a los votantes de las otras fuerzas que representaban más de la mitad del electorado. López Murphy había vencido en la CABA y llegó tercero en la elección

nacional, arrastrando votos de la UCR, que hizo la peor elección de su historia. Carrió, afectada –según los analistas– por el voto “anti-Menem” en favor de Kirchner, apenas superó a Rodríguez Saá, que sólo se impuso en Cuyo. El resultado relevado al fin de la jornada dio a Menem el 24,2% de los votos, basando su victoria en el interior (en doce provincias) y a Kirchner el 22% (sobre todo por su triunfo en la provincia de Buenos Aires). Quedaba claro que los dos necesitaban nuevas alianzas para la segunda vuelta. Para el presidente Duhalde era un hecho que en esa primera vuelta no había habido sorpresas, y ya confiado, luego de que Kirchner llegara a la segunda vuelta, pidió la unión de los argentinos y el apoyo a quien resultara electo en el balotaje. También anunció que, una vez electo el nuevo presidente, él se ausentaría del país para no restarle protagonismo. No había duda para Duhalde, y las encuestas previas lo afirmaban, de que Menem ya no tenía chances. Kirchner festejó efusivamente su pase al balotaje en Santa Cruz, mientras que el menemismo admitía por lo bajo que la primera vuelta no había resultado como lo esperado, a pesar del triunfo, y que el balotaje sería muy difícil de atravesar. De hecho, en las filas menemistas se inició un áspero debate sobre la estrategia a seguir, la cual incluía, entre otras posibilidades, la renuncia a participar de la segunda vuelta.

El 30 de abril Menem viajó a San Luis para solicitar el apoyo de Rodríguez Saá, quien había obtenido el 14,3% de los votos. Era una misión con final incierto porque en campaña el puntano había sido muy crítico del gobierno menemista. Menem tenía pensado ofrecerle la Jefatura de Gabinete. Por otra parte, y tras una serie de conflictos internos, cambió algunos de los posibles miembros de su gabinete posicionando para Economía y Cancillería a Carlos Melconian y a Jorge Castro, figuras que recordaban a las políticas del menemismo en los noventa. Por su lado, Kirchner amplió su propuesta de futuro gabinete: además de Lavagna, estarían Ginés González García en Salud, Eduardo Fellner en Interior y Aníbal Fernández en Producción.

Rápidamente, el 1º de mayo, Elisa Carrió anunció públicamente su apoyo a Kirchner, con ciertas reservas, a la vez que convocó a sus partidarios a no votar por Menem ni en blanco. Las cifras totales del escrutinio mostraban que, en la provincia de Buenos Aires, cuatro millones de personas no habían votado ni por Menem, ni por Kirchner en primera vuelta. Por su parte, Rodríguez Saá, aunque sin definirse, retaceaba su apoyo a Menem, anunciando que sólo se definiría tres días antes de las elecciones.

A dos semanas del balotaje, Kirchner consiguió el apoyo de seis provincias

estratégicas (Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Tucumán, Entre Ríos y Salta), en algún caso por fuera de la estructura política del PJ. En primera vuelta, Menem había ganado en cinco de esos distritos, a la vez que unos cinco millones de votos no fueron para él ni para Kirchner. Muy duro por TV, Menem llamó a Kirchner “el De la Rúa de Duhalde”.

En esa breve campaña, Menem y Kirchner se cruzaron cada vez más duramente. El ex presidente culpaba al gobierno por las versiones acerca de que no se presentaría en segunda vuelta. Kirchner, por su parte, declaraba que Menem hablaba de fraude para descalificar a las instituciones y al gobierno, actitud que se debía a su mala medición en las encuestas.

En esos pocos días antes del balotaje, Menem tuvo que reafirmar su candidatura varias veces ante los rumores de que la declinaría debido a las encuestas adversas. En realidad, todas las mediciones de esos días pronosticaban un triunfo abrumador de Kirchner. Desde el menemismo, Luis Patti le había sugerido que renunciara al balotaje mientras Duhalde ironizaba al decir que perdería por abandono o por nocaut. Lo cierto es que, día a día, Kirchner sumó más apoyos, como los del intendente peronista de la ciudad de La Rioja y de uno de los principales dirigentes de la UCR de Córdoba, Ramón Mestre. Menem, por su lado, acusó a Duhalde de entrometerse en la campaña a la vez que señaló que se enfrentaba a un aparato espectacular. Kirchner amplió su actividad de campaña hacia el exterior: en Brasil lo recibió Lula da Silva, y en Chile, Ricardo Lagos. Mientras tanto, Menem declaraba que si Kirchner llegaba a ser presidente no terminaría su mandato.

El 9 de mayo Menem sostuvo que estaba un 10% abajo en intención de votos, pero que los iba a descontar y que las descalificaciones y rumores acerca de la baja de su candidatura obedecían al miedo que el duhaldismo tenía para esa elección. Sin embargo, todas las consultoras de opinión mostraban que la mayoría de los votantes que en primera vuelta no se habían inclinado por Menem ni por Kirchner lo harían por este último en el balotaje.

A partir del 12 de mayo los rumores sobre la declinación de Menem de su candidatura aumentaron, incluso partiendo desde la propia estructura del menemismo. Por lo bajo, muchos políticos del entorno del ex presidente aseguraban que la decisión estaba tomada. Las reuniones en el menemismo fueron incesantes. El 13 de mayo vencía el plazo para oficializar las dos candidaturas del balotaje. Menem declaró: “A los que creen que me bajo les digo

que ni lo piensen” (Clarín, 13/5/2003). Sin embargo, al día siguiente creció el rumor acerca de que Menem, ese día, anunciaría su declinación desde La Rioja. Se cerraría así una larga semana de incertidumbre sobre su decisión ya que sus hombres de confianza daban por seguro que no se presentaría en segunda vuelta. Mientras, sin confirmación aún, el menemismo levantaba sus actividades de campaña, Kirchner declaró: “Si abandona le hará un grave daño al país” (Clarín, 14/5/2003). Sabía el santacruceño que sin segunda vuelta sería presidente sólo con el 22% de los votos y la imagen de ser el candidato de Duhalde. Una segunda vuelta, en cambio, lo llevaría a la presidencia con una imagen de poder propio, cerca del 70% de los votos según algunas encuestas, y, por ende, con la capacidad de empezar a generar su propio espacio político.

Efectivamente, el 14 de mayo Menem bajó su postulación. Kirchner asumiría, entonces, la presidencia el 25 de mayo. Sus primeras declaraciones fueron muy duras. Tildó a Menem de cobarde y señaló que se había retirado para debilitar al próximo gobierno. Afirmó que no había llegado hasta aquí para pactar con el pasado. A estas declaraciones, Menem respondió:

Él viene del montonerismo. Yo soy un hombre del justicialismo que supo luchar contra los montoneros. Que él se quede con su 22%, yo me quedo con el pueblo (Clarín, 15/3/2003).

Mirando ya para adelante, Kirchner declaró:

El 25 de mayo la Nación Argentina tendrá presidente de acuerdo con su Constitución, para cumplir el mandato que la sociedad en esta hora impone. Asumiré con coraje y decisión la responsabilidad de gobernar la República, lo que significa reafirmar el sistema democrático, que en esta etapa implica, además, mejorar la calidad de sus instituciones (Clarín, 15/3/2003).

“Es un hombre de profundas convicciones”, dijo Duhalde a un grupo de periodistas delante de los cuales se mostró “muy feliz” y “optimista acerca de las

posibilidades que tiene Kirchner de hacer una buena administración". En público y en privado, Duhalde dijo que "no le deja un jardín de rosas" a Kirchner, pero que estaba seguro de que "el país está mejor porque ha comenzado un vigoroso proceso de reactivación y están sentadas las bases de una Argentina que produzca y comience a dar trabajo". "Se viene un aire fresco de la Patagonia." (Clarín, 16/3/2003.)

La estrategia de Kirchner consistió en levantar el tono de sus declaraciones y diseñar un gabinete con figuras políticas de prestigio. A los nombres mencionados en campaña, se agregaron Daniel Filmus en Educación, Torcuato Di Tella en Cultura y Alicia Kirchner en Desarrollo Social. Alberto Fernández, jefe de campaña, tendría el cargo de jefe de Gabinete, a la vez que se pensaba en un gobernador del PJ para el Ministerio de Interior. Por su parte, Lavagna adelantó que no habría cambios bruscos en la política económica en el gobierno entrante: se importaba menos y se producía más en el país, y la economía mostraba un crecimiento del 5,2% respecto de 2002. Con una suba del 22%, la industria lideraba la reactivación seguida por la construcción con el 18,5%.

En un reportaje de Clarín del 18 de mayo, Kirchner se refirió al país que vendría, así como a los diez temas críticos que debería afrontar cuando llegara a la Casa Rosada. Ofrecía en ese sentido un esbozo de su plan de gobierno y una toma de posición en la economía: el dólar tenía que seguir a tres pesos. La obra pública sería el eje de la reactivación económica, aunque cuidando el equilibrio fiscal, y libraría una dura lucha contra la evasión tributaria. Generando presión a futuro, el FMI adelantó que Kirchner debía apurar la implementación del ajuste solicitado por los organismos financieros para negociar un nuevo acuerdo. En esta dirección, Lavagna sostenía su plan para negociar cuanto antes la deuda para sí encarar las metas anunciadas por el nuevo presidente.

El 18 de mayo, Néstor Kirchner sostuvo ante los medios que sin la ayuda de Eduardo Duhalde no hubiese superado el 14% de los votos en la primera vuelta y que, en una segunda vuelta con Carlos Menem, hubiese obtenido cerca del 70% de los votos. Estas declaraciones intentaban fortalecer su imagen ante la inminente asunción.

El 25 de mayo todo estaba previsto para la ceremonia. Duhalde le entregaría la banda y el bastón ante la Asamblea Legislativa, con la presencia de doce jefes de Estado y el Príncipe de Asturias. Así comenzaba una nueva gestión que intentaría dejar definitivamente atrás una profunda crisis política, económica y

social.

Bibliografía

Duhalde, E. (2009), Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia, Buenos Aires, Sudamericana.

Godio, J. (2005), Argentina: Luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde, Buenos Aires, Biblos.

Gourevitch, P. (1993), Políticas estratégicas en tiempos difíciles, México, FCE.

López Echague, H. (1996), El "Otro". Una biografía política de Eduardo Duhalde, Buenos Aires, Planeta.

Pucciarelli, A. y A. Castellani (coords.) (2014), Los años de la Alianza, Buenos Aires, Siglo XXI.

Silleta, A. (2005), Salir del infierno. Estrategia de un piloto de tormenta. La transición Duhalde 2002-2003, Buenos Aires, Biblos.

▪

[5] Agradezco la valiosa colaboración de Mónica Rodríguez, estudiante

avanzada de la licenciatura en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús.

[6] Declinación que podría leerse como un intento inmediato a su asunción provisional de no estar pensando en el poder, sino en resolver la crisis, más que una convicción profunda de no pensar en su postulación.

[7] Declaró Néstor Kirchner: “El PJ bonaerense fue vaciado, hoy es una estructura sin contenido político” (Clarín, 14/5/2002).

[8] Tras regresar de su viaje, Duhalde deslizó: “O vamos todos juntos para adelante o vayan buscando a otro” (Clarín, 23/5/2002).

[9] Clarín, 2/6/2002: “¿Qué se dijo?

Eduardo Duhalde: ‘No va a haber una salida anticipando las elecciones. Hay que tranquilizar el país, hay que desactivar el conflicto social y empezar a producir y exportar más y entonces sí, en ese ambiente, ver cómo ordenamos una salida’.

José de la Sota: ‘Lo lógico es que haya elecciones presidenciales después que el gobierno cierre un acuerdo con el Fondo. Hay un gobierno débil y lo mejor es votar. Cada vez son más los argentinos que quieren que se vote ahora’.

Felipe Solá: ‘Es fácil pedir elecciones anticipadas. Uno así siempre se cubre ante la sospecha de que quiera aferrarse a un cargo. Y la gente en realidad lo que reclama es una renovación de la clase política en general’.

Carlos Reutemann: ‘El ideal es que el presidente cumpla con el proceso de transición de la mejor manera posible y ordenada hasta las próximas elecciones. Aunque la verdad es que hablar hoy sobre el futuro de la Argentina es imposible’.

Juan Carlos Romero: ‘Habría que llamar a elecciones internas en el justicialismo para después convocar a elecciones generales en el primer trimestre del año que viene. Y Duhalde debería entregar el poder a mediados de 2003’.

Néstor Kirchner: ‘Hay que trabajar por un nuevo liderazgo. Convocar a elecciones internas simultáneas y abiertas en septiembre, llamar a elecciones en diciembre y preparar un traspaso de mando a más tardar en marzo’”.

[10] “No soy ni fui su candidato […] si alguna vez Duhalde me quiso apoyar se notó muy poco” (Clarín, 13/10/2002).

[11] Para De la Sota, “Rodríguez Saá y Menem firmaron el pacto de Anillaco”; Menem: “Duhalde y su esposa me agravian porque gano yo”; Kirchner: “Menem nos tiene miedo y le puso un corralito a la interna”; Rodríguez Saá: “Con Duhalde y Menem nos desprestigiamos todos” (Clarín, 26/10/2002).

[12] Desde el Foro de Davos, Duhalde señaló a los medios: “No se puede construir el futuro mirando el pasado. El doctor Menem y yo, escuchen bien, ya somos el pasado” (Clarín, 25/1/2003).

Parte II

Los intentos de construir una nueva hegemonía: aspectos político-económicos

3. Un proyecto político con objetivos económicos

Los límites de la estrategia kirchnerista[13]

Fernando Porta

Juan E. Santarcángelo

Daniel Schteingart

Los estímulos sostenidos a la expansión de la demanda interna constituyeron uno de los rasgos más distintivos de la política económica kirchnerista y favorecieron una dinámica virtuosa de crecimiento por lo menos hasta 2011. Ahora, si bien transitó sobre un sendero macroeconómico que permitió expandir el ingreso, incrementar el empleo, crear numerosas empresas en diversas ramas de actividad, apuntalar políticas de redistribución y mejorar la cobertura y el impacto de las políticas sociales, la estructura económica heredada de los años noventa no cambió en lo esencial. La heterogeneidad del aparato productivo y su intrínseco carácter regresivo limitaron la posibilidad de profundizar esos avances una vez que la coyuntura internacional se tornó relativamente desfavorable; a su vez, la posterior reacción frente a este nuevo contexto también se reveló insuficiente.

Alguna vez, en un debate sobre la eventual existencia de un modelo económico K, Alfredo Zaiat caracterizó al kirchnerismo como un "proyecto político con objetivos económicos";[14] Cristina Fernández de Kirchner, entonces presidenta,

hizo suya de inmediato esa definición que exponía con claridad la subordinación de la economía a la política, una de las principales máximas kirchneristas. Asumimos acá que el proyecto político que lideraron Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se articuló sobre tres grandes pilares: “memoria, verdad y justicia”, “ampliación de ciudadanía” e “inclusión social”. Si la consecución del primero requirió un cambio drástico en la política de derechos humanos y en la visión de la “historia reciente” respecto de los gobiernos anteriores, y el segundo fue edificado por la extensión, la profundización y la creación de nuevos derechos civiles, sociales y políticos, el tercero estuvo ligado de manera directa a la política y los objetivos económicos.

En la concepción de este proyecto político, la inclusión social quedó íntimamente asociada a la procura de mejoras en los niveles de empleo, en los salarios reales y, por ende, en la distribución del ingreso; la búsqueda de un crecimiento acelerado a través de incentivos permanentes a la expansión de la demanda fue el modo predominante para alcanzar tales objetivos. Sin embargo, la ausencia de una explícita estrategia de desarrollo inclusivo, así como la escasa o nula complementación con otras políticas tendientes a transformar de forma sustancial la estructura productiva conspiró contra aquella decisión. Estos límites se revelaron de modo incipiente ya en 2007 y con mayor seriedad a partir de 2011. En otros términos, una de las debilidades del proyecto kirchnerista fue que, a pesar de una prédica industrialista, no se propuso una planificación integral del desarrollo económico de largo plazo, lo que terminó por afectar la sustentabilidad del objetivo de inclusión social y, con ello, del propio proyecto político. Las derrotas electorales de 2013 y 2015 difícilmente puedan entenderse sin considerar esta situación. Podría decirse que, en materia económica, el kirchnerismo fue más reactivo que estratégico, a diferencia de otros planos de la acción de gobierno (de modo notable en el área de derechos humanos, por ejemplo). Si bien sus reacciones fueron, en general, coherentes con la filosofía del proyecto político, en economía el kirchnerismo tendió a correr detrás de los hechos más que a adelantarse o prevenirlos.

Tabla 3.1. La Argentina 2003-2015. Fases y resultados

Fases	Contexto
2003-2007 (crecimiento acelerado)	• Salida de la crisis interna.
2008-2011 (recesión abrupta y recuperación rápida)	• Conflicto político interno
2011-2015 (desaceleración y recesión)	• “Fin de ciclo” y disputa e

Durante los gobiernos kirchneristas se recuperaron márgenes importantes de decisión en materia de políticas económicas y un activo protagonismo del Estado. Sin embargo, la intervención pública se concentró más en la esfera de circulación del excedente que en la modificación de las condiciones de su generación (Porta y otros, 2014). El Estado capturó excedente bajo distintos mecanismos (retenciones a las exportaciones, tipos de cambio múltiples y gravámenes varios), y lo redirigió hacia algunas actividades a través de subsidios y financiamiento barato o promoviendo el consumo y la inclusión social mediante una activa regulación del mercado de trabajo y la extensión de transferencias sociales, como las jubilaciones o la Asignación Universal por Hijo (AUH). La mejora en los niveles de empleo, el salario real y la distribución del ingreso fue un resultado de esa intervención; las dificultades para seguir avanzando en ese sendero, a su vez, derivaron de la permanencia de las modalidades productivas predominantes. Las tensiones y los desequilibrios observados reflejan los límites de aquellas formas de intervención estatal.

En este capítulo se presenta un análisis de conjunto de la economía durante los gobiernos kirchneristas, con la intención de contribuir a la incipiente literatura sobre la temática (véanse, por ejemplo, Coatz y otros, 2015; Kulfas, 2016) y al debate respectivo. Se identifican tres fases temporales que se corresponden de un modo bastante ajustado con cada uno de los períodos políticos; cabe señalar que esta correspondencia no es sólo burocrática y se debe, más bien, a cambios en el contexto económico y político a nivel local e internacional, y en el cuadro de medidas y políticas económicas predominantes. A su vez, en cada una de estas etapas pueden distinguirse resultados y tensiones particulares y específicos. En la tabla 3.1 se muestran, a modo de resumen, las principales características de cada una de las tres periodizaciones analizadas.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se revisa la dinámica de crecimiento durante los años del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). En la segunda, se analizan los impactos tempranos de la crisis financiera internacional y de los conflictos políticos internos sobre el proceso de acumulación durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, y se consideran los mecanismos que transformaron la abrupta recesión en rápido crecimiento (2007-2011). La tercera sección analiza el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, en el que la profundización de las contradicciones y desequilibrios existentes derivó en un proceso de

estancamiento económico (2011-2015). En la cuarta sección, se concluye con una mirada de conjunto y reflexiones generales sobre este largo período. Finalmente, se presenta un anexo estadístico con la evolución de los principales indicadores sociales y económicos.

El primer gobierno kirchnerista (2003-2007): crecimiento acelerado de la producción y el empleo

La tendencia al déficit crónico de la cuenta corriente[15] de la balanza de pagos fue el talón de Aquiles de la convertibilidad (Brenta, 2002). Su financiamiento a través del ingreso de inversión extranjera directa, además de generar una marcada desnacionalización del aparato productivo local, implicó fuertes transferencias posteriores al exterior en concepto de remisión de utilidades. Asimismo, el endeudamiento externo se constituyó en el principal factor de desequilibrio, en la medida en que, al no generarse capacidad genuina de repago, su renovación y aumento se pactaba en condiciones crecientemente onerosas. En el marco de la recesión iniciada a finales de 1998, el peso relativo de los servicios de la deuda se agravó y se tornó, por último, insostenible hacia fines de 2001. El presidente interino Adolfo Rodríguez Saá –quien ocupó la jefatura del Poder Ejecutivo tras la renuncia de Fernando de la Rúa– declaró el default de la deuda externa; en los primeros días de 2002 un nuevo presidente –Eduardo Duhalde– anunció la derogación de la Ley de Convertibilidad y, en pocas semanas, la paridad cambiaria pasó de 1 a 3 pesos por dólar, hasta alcanzar un pico de 4 pesos en junio.

El gobierno de Duhalde impuso retenciones a las exportaciones agroindustriales e hidrocarburíferas,[16] dispuso la llamada pesificación asimétrica de deudas y depósitos,[17] pesificó y congeló las tarifas de los servicios públicos privatizados, introdujo una serie de regulaciones en el mercado cambiario, entre ellas la obligación de liquidar exportaciones superiores a un millón de dólares,[18] y mantuvo la cesación parcial[19] de pagos de la deuda externa, en un marco de fuertes rispideces con el Fondo Monetario Internacional (FMI).[20] La devaluación del peso se trasladó relativamente poco a los precios, por lo que el tipo de cambio real se depreció más del 120% e indujo un cambio abrupto en la estructura de los precios relativos a favor de los sectores transables (en

particular, la industria) y en desmedro de los no transables, en especial de los servicios públicos privatizados. La clase trabajadora y los perceptores de ingresos fijos fueron grandes perdedores: el salario real cayó en el orden del 25%; en contrapartida, los márgenes unitarios de las empresas se recompusieron de un modo significativo. Las firmas que operaban en sectores transables y que además se habían endeudado en dólares en los años previos se vieron doblemente beneficiadas: por un lado, por el nuevo marco de precios relativos; por el otro, por el saneamiento de sus patrimonios.

El abandono del régimen de convertibilidad y el default implicaron, pasados los primeros y turbulentos meses de 2002, una recomposición de la capacidad del Estado para ejecutar política pública.[21] Si bien la caída del producto bruto interno (PBI) en 2002 fue del 11% respecto del año anterior, el peor momento de la crisis se produjo en abril; entre mayo y octubre, la actividad económica se estabilizó y, a partir de noviembre, comenzó una acelerada recuperación que marcaría el inicio de más de cinco años de crecimiento a “tasas chinas”.[22] Varias razones explican el rebote: en primer lugar, el mayor espacio fiscal del gobierno lo habilitó a aumentar –de manera modesta en 2002 y con mayor ímpetu a partir de 2003– el gasto público, por ejemplo, a través del plan Jefes y Jefas de Hogar y de la obra pública; en segundo lugar, por la difusión, por parte de las provincias, de las “cuasimonedas” creadas en 2001, que en la práctica suponía aumentar el circulante en manos del público; en tercer lugar, el saneamiento patrimonial, que permitió que las empresas beneficiadas dejaran de comprometer una parte sustancial de sus ingresos en intereses de la deuda y mejoraran la dinámica de la cadena de pagos entre proveedores; por último, la devaluación fue expansiva en algunos sectores que de repente ganaron competitividad ante las importaciones.[23]

El modo en que se procesó el colapso de la convertibilidad y la salida de la crisis es parte de las condiciones iniciales que favorecieron la evolución de la economía kirchnerista; cuando Néstor Kirchner asumió el 25 de mayo de 2003, lo peor de la “tormenta macroeconómica” parecía haber pasado, si bien quedaba por delante la difícil tarea de la reconstrucción. Tanto la actividad económica como el empleo privado registrado habían comenzado a crecer a fines de 2002; sin embargo, la incipiente recuperación no había generado masa crítica suficiente como para aminorar la gigantesca deuda social creada en los años previos: el desempleo, la pobreza, los bajos salarios, la desigualdad y la informalidad laboral se encontraban en niveles críticos en términos históricos. Asimismo, la cuestión del default no se había resuelto, y el sistema financiero argentino estaba

lejos de normalizarse por completo, con la mitad de los créditos en mora, los balances en situación crítica y diversas cuasimonedas provinciales en circulación (Kulfas, 2016). La normalización del sistema financiero y una salida negociada del default, además de la búsqueda de paliativos a la deuda social existente, constituyeron los elementos centrales de la agenda económica del primer gobierno kirchnerista.

En sus primeros años de gobierno, Kirchner mantuvo una marcada continuidad con la política económica de Duhalde; la permanencia de Roberto Lavagna como ministro de Economía es un buen símbolo. La estrategia de Lavagna al asumir en el gobierno duhaldista había sido enfrentar las recomendaciones del FMI, introduciendo controles cambiarios y la obligación de liquidar divisas, admitiendo una mayor tolerancia a los desajustes fiscales de las provincias y habilitando la permanencia de las cuasimonedas por su potencial de financiamiento del gasto. La firmeza ante las exigencias del FMI y el uso de instrumentos expansivos se redoblaron cuando Kirchner llegó al poder.

La preferencia por un tipo de cambio real depreciado –que mejora la competitividad de los productos argentinos–, el disciplinamiento de los servicios públicos privatizados y la redistribución de parte de la renta agraria y petrolera, tres engranajes clave de la gestión macroeconómica del gobierno de Kirchner, resultan líneas de continuidad con el gobierno previo (Kulfas, 2016). Por otra parte, Néstor Kirchner fue marcando cada vez más algunos quiebres e imponiendo nuevos criterios. Está claro que veía con mejores ojos que Duhalde y Lavagna una fuerte y rápida recomposición salarial, aun cuando eso contribuyera a alentar presiones inflacionarias; también, que quería jerarquizar en materia de decisiones económicas la figura presidencial, lo que de hecho implicaba disminuir la importancia relativa del ministro de Economía que se arrastraba desde los años noventa. Puede coincidirse con Kulfas (2016) en que el pedido de renuncia a Lavagna tras el rotundo triunfo kirchnerista en las legislativas de octubre de 2005 y su reemplazo por Felisa Miceli, de un perfil mucho más bajo, es la culminación de ese propósito.

En los acápites que siguen se analizan las características centrales del proceso de crecimiento acelerado, inclusivo y difundido del período 2003-2007, de la evolución del sector externo y de la cuestión del endeudamiento y la normalización financiera del país.

La política económica expansiva como motor del crecimiento y el empleo entre 2003 y 2007

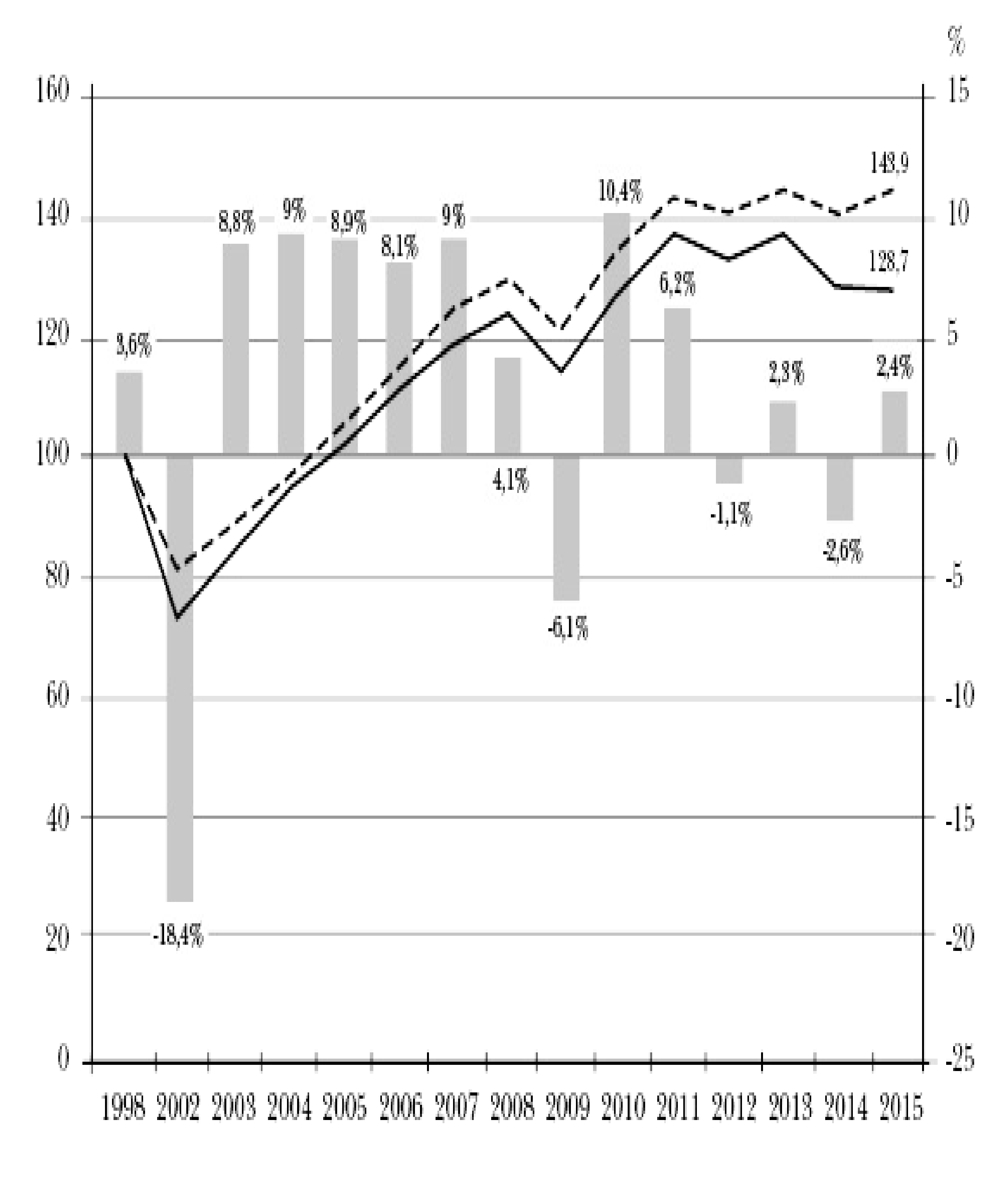
Los incentivos a la demanda agregada fueron una de las características centrales de la política económica de los tres gobiernos kirchneristas, pero su efectividad fue en particular elevada entre 2003 y 2007, en un marco de altos niveles de capacidad ociosa, un tipo de cambio real depreciado, elevados márgenes unitarios y patrimonios empresariales saneados, además de buenas condiciones en el frente externo. Varias herramientas expansivas fueron utilizadas en este subperíodo. Por un lado, un fuerte aumento del gasto público real, que creció un 82%;[24] en especial, la inversión pública (en su mayoría en obras de infraestructura) registró un crecimiento exponencial,[25] lo que quebró una larga tendencia de más de treinta años de pobre evolución. Por otro, el gobierno impulsó una profunda recomposición del salario mínimo vital y móvil (SMVM) –con un incremento del 50% en términos nominales entre junio y diciembre de 2003 y posteriores reajustes hasta 2006 inclusive– y de los haberes mínimos jubilatorios.[26] Asimismo, en 2005 el gobierno implementó el programa de Inclusión Previsional, que incorporó al sistema jubilatorio a 1,6 millones de personas mayores en un lapso de dos años.

Este impulso a la demanda doméstica supuso una rápida recuperación del mercado interno y favoreció también las ventas y las ganancias de las empresas, en especial de las industriales y la construcción. Dada la capacidad ociosa disponible, aumentaron con rapidez los niveles de producción y empleo, al tiempo que desde 2003 el número de empresas en actividad volvió a crecer, y se inauguró un quinquenio de gran dinamismo empresarial, sobre todo en pequeñas y medianas empresas (pymes).[27] Las tendencias a la recuperación económica esbozadas en los últimos meses del gobierno de Duhalde se consolidaron en los años siguientes: entre 2003 y 2007, el PBI creció por encima del 8% anual promedio (véase gráfico 3.1). En términos acumulados, la economía creció 52% entre 2002 y 2007, y alcanzó en 2005 los niveles de 1998 ampliando fuertemente la capacidad instalada a partir de 2006. A diferencia de los noventa, cuando buena parte de los incrementos de productividad se explicó por el aumento del desempleo, en estos años el crecimiento convivió con una tasa de generación de puestos de trabajo altamente dinámica. El desempleo pasó de un 22,5% en 2003 a alrededor del 9% en 2007 (véase gráfico 3.2), a la vez que se redujo de forma paulatina la informalidad, del 41% en 2004 al 36,3% en 2007.[28]

Las políticas de empleo kirchneristas no sólo procuraron incentivar una rápida generación de puestos de trabajo, sino que se propusieron también reconstruir una institucionalidad laboral que había sido desmontada en los noventa, reinstaurando la vigencia de los convenios colectivos de trabajo y tendiendo hacia la homogeneización salarial. En efecto, si en 2004 se homologaron 348 convenios que representaban a 1,2 millones de trabajadores, para 2007 tales cifras se habían elevado a 1027 convenios y 3,9 millones de trabajadores.[29] Asimismo, la política oficial consistió en impulsar aumentos en proporción más elevados en los asalariados peores pagos (el mejor ejemplo de ello es que el salario mínimo se incrementara muy por encima del salario medio), lo que contribuyó al achatamiento de la pirámide salarial. Algo similar ocurriría en materia jubilatoria, ya que se favoreció mucho más a los haberes mínimos que a los medios.

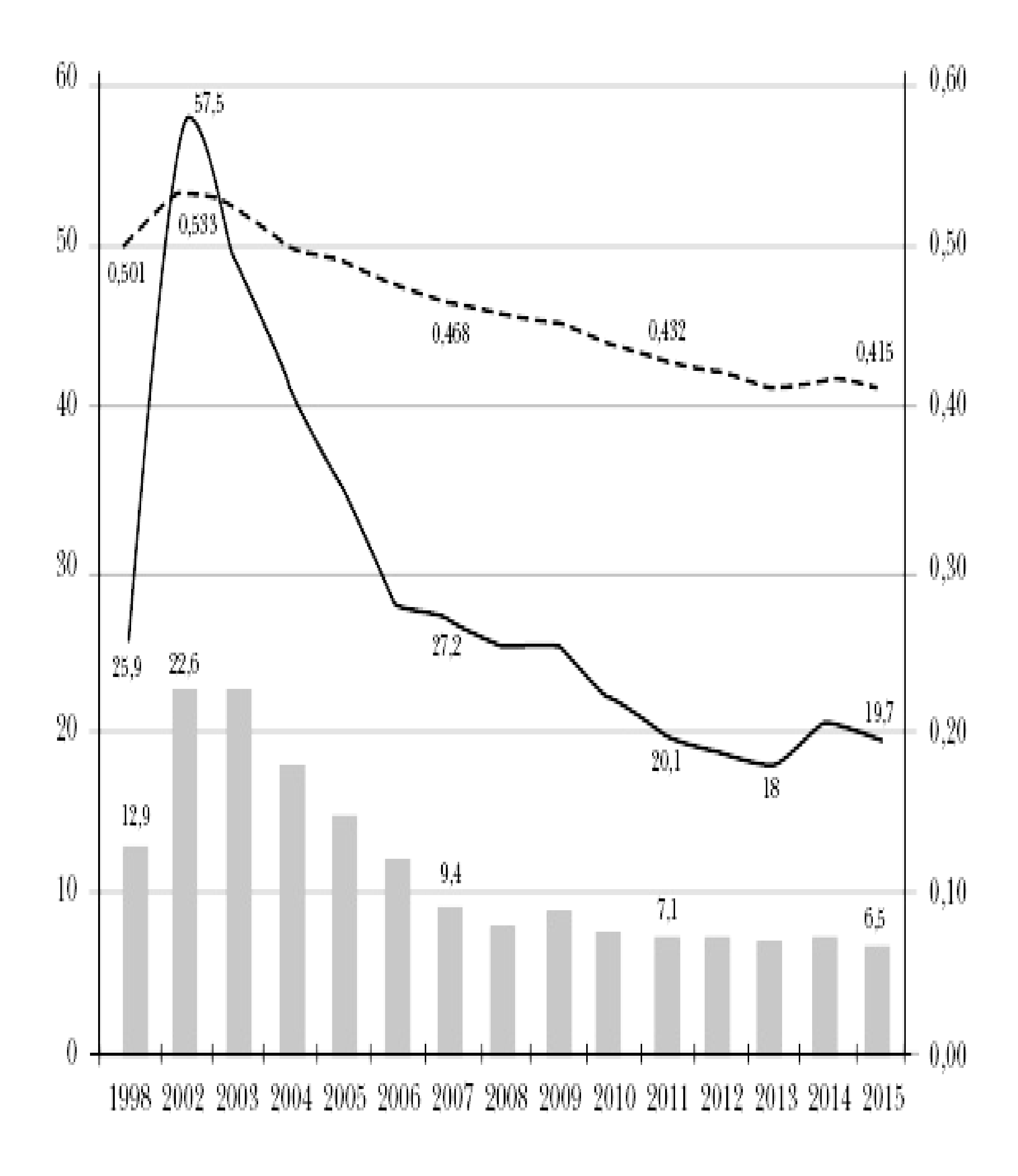
La mayor creación de empleo, el aumento de la cobertura jubilatoria y la mayor homogeneidad en salarios y jubilaciones implicaron una significativa mejora en la distribución personal del ingreso: el coeficiente de Gini cayó de 0,533 en 2002 a 0,468 en 2007.[30] Esta mejora, de casi el 13%, fue la más elevada de América Latina durante ese período.[31] A modo de comparación, en 1998 el coeficiente de Gini había sido de 0,501 (gráfico 3.2).

Gráfico 3.1. Variación del PBI y nivel del PBI y PBI industrial (1998 = 100), 1998-2015


%
160
140
120
100
80
60
40
20
0
15
10
5
0
-5
-10
-15
-20
-25
3,6%
-18,4%
8,8%
9%
8,9%
8,1%
9%
4,1%
-6,1%
10,4%
6,2%
-1,1%
2,3%
-2,6%
2,4%
143,9
128,7
1998
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Variación PBI (eje derecho)
PBI (1998 = 100)
PBI industrial (1998 = 100)

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Indec. La variación del PBI de 2002 es comparado contra 1998.

Gráfico 3.2. Tasa de desocupación, tasa de pobreza y coeficiente de Gini, 1998-2015



60
50
40
30
20
10
0
0,60
0,50
0,40
0,30
0,20
0,10
0,00
57,5
0,533
0,501
0,468
0,432
0,415
25,9
22,6
27,2
20,1
18
19,7
12,9
9,4
7,1
6,5
1998
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Tasa de desocupación (% de la PEA), eje izquierdo
Coeficiente de Gini (IPCF), eje derecho
Tasa de pobreza (% personas), eje izquierdo

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Indec, el Cedlas y el Centro de Información y Formación de la República Argentina (Cifra). Los datos de coeficiente de Gini fueron tomados para el ingreso per cápita familiar (IPCF). Un dato adicional es la fuerte recomposición de los ingresos reales (y, habida cuenta de la mejora en el perfil distributivo, más aún de los ingresos reales de los sectores más desfavorecidos). A modo de ejemplo, en 2007 el salario real promedio fue un 45% más que en 2002 y un 17% más que en 1998. Ello tuvo dos consecuencias claras: por un lado, la pobreza disminuyó a pasos acelerados y pasó del 57,5% de la población en 2002 al 27,2% en 2007, cifra levemente mayor a la de 1998 (25,9%) (gráfico 3.2). [32] En segundo lugar, en tanto los salarios subieron muy por encima de los precios y de la productividad, la participación asalariada en el PBI del sector privado recuperó el terreno perdido con la devaluación de 2002: si en 1998 los asalariados recibían el 32,5% del PBI generado por el sector privado y en 2002 el 28,3%, en 2007 se apropiaban del 34,9%.

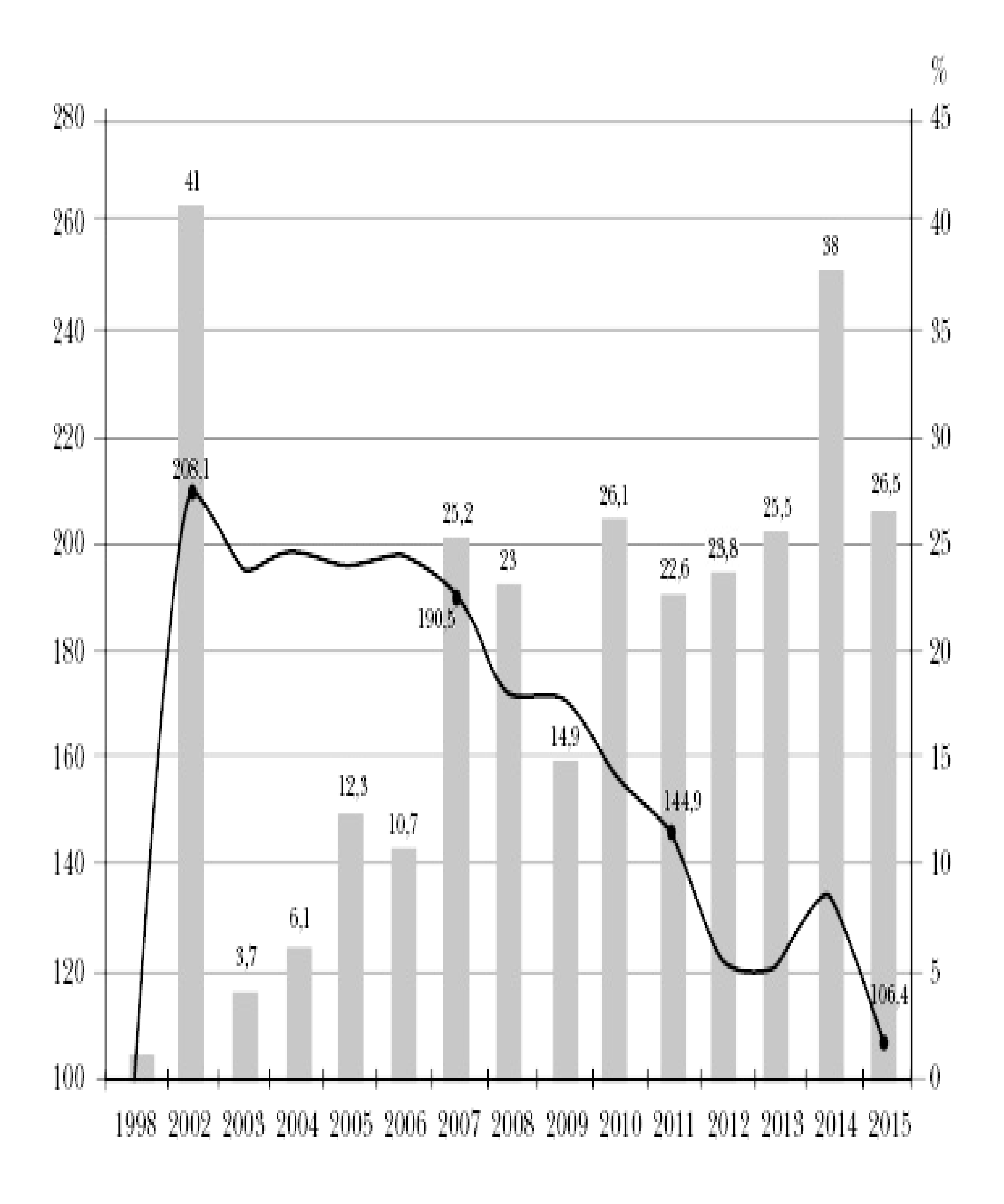
Que la dinámica de crecimiento –aunque con diferencias– alcanzara a todos los sectores y ramas de actividad fue otro de los rasgos distintivos del período 2003-2007. La industria (64%) y la construcción (175%) crecieron bien por encima de la media (52%),[33] y se recuperaron de su posición de particulares damnificados por la crisis de la convertibilidad. En el caso de la industria manufacturera, se registró un crecimiento simultáneo de la producción, el empleo, la productividad, la cantidad de empresas y las exportaciones, que revirtió en parte el proceso de desindustrialización inaugurado a mediados de los años setenta. La construcción, por su lado, sintió el gran impulso a la obra pública y, por el vuelco del efecto “riqueza” posdevaluación de 2002, al mercado inmobiliario. Las actividades comerciales y de logística (transporte y comunicaciones) también exhibieron un elevado crecimiento, impulsadas por el dinamismo de los transables y de las importaciones. Los sectores agropecuario y financiero evolucionaron por debajo de la media; el primero, poco afectado por la recesión previa al colapso de la convertibilidad, y el segundo, uno de los claros ganadores de la década anterior.

El vertiginoso aumento de la actividad económica trajo consigo un incremento en los ingresos fiscales: la expansión del mercado interno empujó la recaudación

tributaria ligada al consumo, y la rápida creación de puestos de trabajo formales permitió multiplicar los ingresos derivados de los aportes a la seguridad social. A su vez, el dinamismo de las exportaciones generó una fuente adicional de ingresos por el cobro de retenciones y otros derechos. De este modo, los ingresos fiscales se incrementaron un 84% en términos reales entre 2002 y 2007, y el resultado financiero del Estado nacional pasó del 0,9% del PBI en 2002 a promediar 3,5% entre 2003 y 2006 (en 2007 fue del 0,6%).[34]

A partir de 2007, un conjunto de variables económicas comenzó a mostrar un comportamiento diferente. Si bien la economía y el empleo siguieron creciendo de manera significativa, ese año la inflación saltó hacia el rango del 25% (gráfico 3.3), disminuyendo el ritmo de recomposición de los ingresos reales. La aceleración de la inflación obedeció en buena medida al resurgimiento del conflicto distributivo entre el trabajo y el capital; los salarios crecientes comieron parte de los extraordinarios márgenes unitarios con que la clase capitalista se benefició de la forma de salida de la crisis de la convertibilidad. A esto se sumó una dinámica ascendente de los precios internacionales de las materias primas que, a la par que tuvo un impacto positivo sobre las cuentas externas, introdujo una fuerte presión sobre los precios domésticos.

Gráfico 3.3. Inflación y tipo de cambio real, 1998-2015



%
280
260
240
220
200
180
160
140
120
100
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
41
38
208.1
25,2
23
26,1
22,6
23,8
25,5
26,5
190.5
14.9
12,3
10,7
144,9
6,1
3,7
106.4
1998
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Variación de precios al consumidor (a diciembre), eje derecho
Tipo de cambio real multilateral (1998 = 100), eje izquierdo

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Indec, institutos de estadística provinciales, BCRA y Comtrade.

El sector externo: el combustible del crecimiento acelerado

Esta dinámica de crecimiento acelerada, inclusiva y difundida se sostuvo favorecida por la situación de bonanza en el frente externo. Históricamente, en la Argentina, los períodos de fuerte crecimiento habían estado acompañados de déficits de la cuenta corriente, tal como ocurrió durante el modelo agroexportador, financiado en gran parte con inversión extranjera directa (IED), o durante el período 1991-1998, predominantemente financiado con deuda externa. La novedad del período 2003-2007 fue que la economía creció a tasas superiores al 8% anual con un superávit de cuenta corriente que promedió el 2,9% del PBI (gráfico 3.4). El leve déficit promedio de la cuenta capital de esos años no llegó a compensar el fuerte superávit de la cuenta corriente, lo que permitió una rápida recomposición de las reservas internacionales del BCRA, que pasaron de poco menos de 9000 millones de dólares en julio de 2002 a más de 46.000 millones en diciembre de 2007.

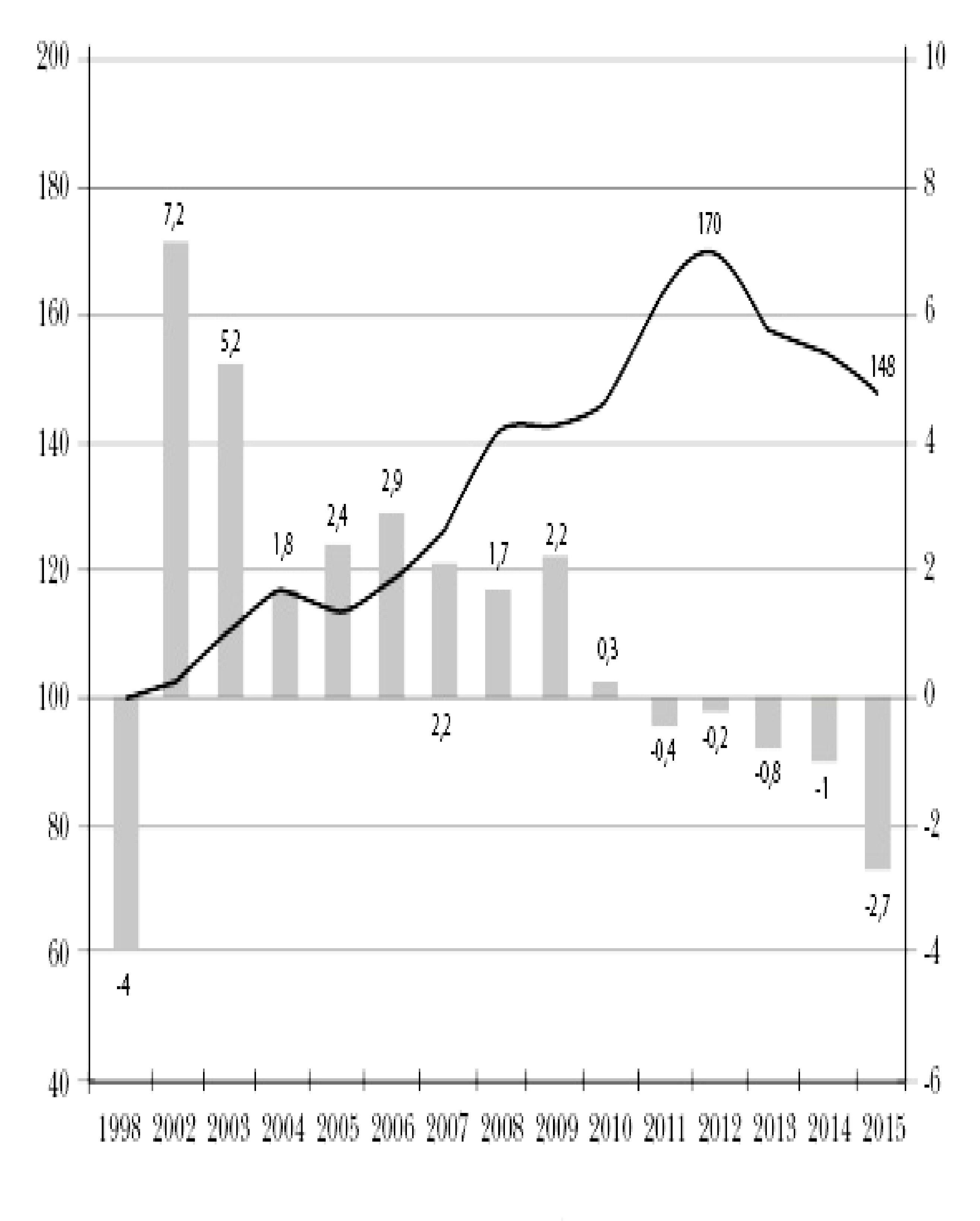
Si la balanza comercial fue tan positiva en esos años, se debió fundamentalmente a la mejora de los términos del intercambio, que mejoraron un 25% en el período (sobre todo en 2006 y 2007), debido a la suba de los precios de los commodities. Si bien las cantidades exportadas también explican el aumento del valor de las exportaciones, cabe tener en cuenta que, de haberse mantenido los términos del intercambio de 1998, en 2007 la Argentina habría registrado un leve déficit comercial.

Entre 2002 y 2007, las exportaciones y las importaciones crecieron a un ritmo similar, pero los motores fueron diferentes. Las cantidades exportadas crecieron un 30%, en su mayoría por impulso de una economía internacional muy dinámica, con China a la cabeza y Brasil también en expansión; las cantidades importadas lo hicieron en 268%, debido al sostenido crecimiento de la producción y el consumo interno, y a la permanencia del sesgo proimportador

heredado de treinta años de desarticulación de las cadenas productivas domésticas. Por el contrario, los precios de exportación se incrementaron un 68%, en tanto que los de importación un 35%, explicando así la mejora registrada en los términos del intercambio.

Entre 2003 y 2007 el tipo de cambio real multilateral se mantuvo estable y relativamente depreciado (gráfico 3.3), a pesar de la constancia del nivel del tipo de cambio nominal y de una inflación acumulada superior a la media mundial, en especial en 2007. La razón principal es que, en ese período, los socios comerciales de la Argentina (Brasil es paradigmático) apreciaron con firmeza sus monedas. La Argentina se diferenció de otros países latinoamericanos en la gestión de la política cambiaria y de la cuenta de capital durante estos años: no se aplicó un esquema de metas de inflación,[35] y así se evitaron las consecuencias asociadas al proceso de fuerte apreciación de los tipos de cambio y de la entrada masiva de capitales alentadas por las altas tasas de interés.[36] De hecho, en 2005 se implementaron trabas al ingreso de capitales de corto plazo para evitar la apreciación real del peso. Según Bastian y Soihet (2012), Kirchner creía que el tipo de cambio competitivo había sido una de las claves de la recuperación económica en general y de la industrial en particular, y abogó por la preservación de dicha herramienta.[37]

Gráfico 3.4. Saldo de cuenta corriente como porcentaje del PBI y términos del intercambio (1998 = 100), 1998-2015



200
180
160
140
120
100
80
60
40
10
8
6
4
2
0
-2
-4
-6
7,2
5,2
1,8
2,4
2,9
1,7
2,2
0,3
2,2
-0,4
-0,2
-0,8
-1
-2,7
-4
170
148
1998
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Saldo de cuenta corriente (% del PBI), eje derecho
Términos del intercambio (1998 = 100), eje izquierdo

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Indec y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, por sus iniciales en inglés).

La licuación del costo salarial producto de la devaluación de 2002 sentó las bases para una recuperación del empleo que terminó fortaleciendo el poder de negociación sindical y, con ello, el resurgimiento de la puja distributiva. Esta pasaría a ser más adelante, durante el segundo período kirchnerista, un factor ineludible de la apreciación cambiaria, impulsando la disolución de algunos de los ejes centrales del esquema macroeconómico del primer período.

Desendeudamiento y normalización financiera

La normalización financiera y la salida del default formaban parte central de la agenda económica cuando Kirchner asumió. Si bien el objetivo se cumplió, no estuvo exento de conflictos. El presidente del BCRA, Alfonso Prat Gay, en ejercicio desde diciembre de 2002, era partidario de un acuerdo rápido con el FMI y los acreedores, lo que suponía una quita menor de la deuda. Lavagna y Kirchner, por el contrario, mantenían una línea más dura, que proponía una quita de no menos del 65%, la emisión de nuevos bonos (algunos de ellos atados a la dinámica del PBI, de modo que los acreedores se vieran beneficiados con el crecimiento) y su colocación en pesos y bajo ley argentina. La consolidación de la recuperación económica fortaleció su posición, al igual que el éxito en la absorción y eliminación de las cuasimonedas en circulación. Así, las tensiones entre Kirchner-Lavagna y Prat Gay se resolvieron con el alejamiento de este último en septiembre de 2004 y su reemplazo por Martín Redrado, de fluidos vínculos con el sector financiero.

Como resultado de las negociaciones emprendidas, en febrero de 2005 la oferta argentina fue aceptada por el 76% de los bonistas.[38] De inmediato, el riesgo soberano argentino cayó de 6700 puntos a menos de 800,[39] nivel que no se

registraba desde principios de 2001. Para fines de 2006, el riesgo ya estaba en torno a los 100 puntos básicos, el más bajo de la historia, lo que demostraba el cambio de la situación financiera. En enero de 2006, pocos meses después del canje de 2005 –y ya sin Lavagna en la conducción económica–, Kirchner ordenó cancelar la deuda con el FMI con un pago anticipado de 9530 millones de dólares. Si bien las reservas del BCRA cayeron de poco más de 29.000 millones de dólares a 19.500 millones en un solo día, para septiembre se había vuelto a los niveles de enero.[40]

Tras la renegociación y el canje de deuda pública realizado en 2005, el endeudamiento externo se redujo de manera sustantiva y pasó de representar el 129% del PBI en 2003 al 48% en 2007. El desendeudamiento tuvo un papel estratégico en el diseño de la economía kirchnerista y fue uno de los pilares fundamentales de la gestión; se liberaron recursos para ejecutar y financiar políticas públicas y se evitó la condicionalidad de los organismos multilaterales de crédito, por lo que se ganaron considerables grados de libertad y mayor autonomía en las decisiones de política económica.

El segundo gobierno kirchnerista (2007-2011): de la crisis con el agro y la recesión internacional a una rápida recuperación

Cuando Cristina Fernández de Kirchner se impuso en primera vuelta con el 46% de los votos en las elecciones de octubre de 2007, la economía argentina seguía expandiéndose por encima del 8% anual y mostraba una fisonomía absolutamente diferente a la de mayo de 2003. La agenda inicial del gobierno de Néstor Kirchner se había resuelto exitosamente, pero ya eran evidentes otros desafíos. El más notorio de ellos era la inflación que, para 2007, alcanzó el 25% anual, lo que hacía más lento el ritmo de crecimiento de los salarios reales y de reducción de la pobreza. El gobierno nunca reconoció de forma abierta la situación de la inflación, intervino el Indec en enero de 2007 y optó por manipular las estadísticas de precios. La problemática de la inflación marcó decididamente la agenda política de los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y derivó en el severo conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario, desatado en marzo de 2008. La disputa con el agro marcaría un parteaguas en los años kirchneristas y abriría paso a un clima de creciente

conflictividad política interna que tuvo consecuencias sobre la gestión económica.

Por otra parte, la agenda gubernamental comenzó a considerar problemas del desarrollo productivo. Durante la presidencia de Néstor Kirchner, el énfasis estuvo en la recuperación de márgenes de maniobra para la gestión de corto plazo; el nuevo régimen macroeconómico permitió una notoria recomposición del aparato productivo, aunque sin transformarlo sustantivamente. Los procesos de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones no tradicionales fueron acotados, sin más estímulos que los instalados por el nuevo esquema de precios relativos (Fernández Bugna y Porta, 2008 y 2011). Si bien hubo un mayor reconocimiento de la ciencia y la tecnología como palancas del desarrollo –con la puesta en valor del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), por ejemplo– y de la necesidad de una política comercial más proactiva en defensa de la producción nacional, la política industrial tuvo más continuidades que rupturas.

Hacia 2007 ya eran visibles diversos cuellos de botella que limitaban la competitividad sistémica de la economía: la oferta energética se mostraba insuficiente ante el fuerte aumento de la demanda residencial e industrial, lo que obligaba a cortes o al autoabastecimiento en las propias empresas (Coatz y otros, 2015). Pese a la expansión de la obra pública en los años anteriores, se manifestaban estrangulamientos en infraestructura, transporte y logística; algo similar ocurría respecto del empleo calificado, en tanto cerca del 20% de las demandas de este tipo de puestos de trabajo no lograban satisfacerse.[41] Al mismo tiempo, si bien continuaban en un nivel elevado, los márgenes unitarios de las empresas aparecían más afectados por los salarios crecientes, mientras la profundidad financiera –tradicionalmente débil– restringía la oferta de préstamos a largo plazo para el sector productivo. En este marco, se incentivaron comportamientos predatorios y la fuga de capitales alcanzó ese año casi 8900 millones de dólares, el nivel más alto desde 2002.

Las respuestas oficiales ante estas problemáticas más estructurales fueron en un principio ambiguas. Si, por un lado, la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología cuando Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia en 2007 podía estar expresando una preocupación por la edificación del desarrollo, el desguace institucional del Indec –sin duda uno de los mayores desaciertos de los doce años kirchneristas– reducía la capacidad del Estado de tener un conocimiento sistematizado de la dinámica económica. La manipulación de las

estadísticas de precios al consumidor se extendió a la de los precios mayoristas, distorsionando la realidad de los precios relativos de la economía, y, desde 2008, alcanzó también al PBI.[42] La intervención del Indec implicó que el riesgo soberano de la Argentina volviera a incrementarse de manera significativa y, como resultado, el costo del financiamiento internacional se encareció. Si bien este problema fue de relativo bajo impacto mientras el país contó con abultadas reservas internacionales, las consecuencias fueron mayores cuando las divisas comenzaron a escasear.

El conflicto con el sector agropecuario y el casi simultáneo estallido de la crisis internacional introdujeron nuevas modificaciones en la agenda. 2008 estuvo marcado por una importante desaceleración económica, en gran medida producto de la crisis financiera internacional, seguida luego por una fuerte recesión en 2009 (-6%) que incrementó el desempleo por primera vez en la era kirchnerista.[43] El gobierno respondió ante el nuevo escenario con una serie de políticas de impulso fiscal que permitieron una rápida y acelerada recuperación económica en 2010 y 2011, con tasas de crecimiento similares a las del período 2003-2007 (gráfico 3.1). Sin embargo, las características de tal crecimiento serían diferentes: el tipo de cambio se apreció velozmente (gráfico 3.3), el superávit fiscal desapareció y el dinamismo de la creación de empresas y puestos de trabajo y de la acumulación de reservas internacionales se apaciguó. Aun así, más allá de los nuevos problemas, el balance del período 2007-2011 fue positivo en términos socioeconómicos: en 2011 el PBI fue un 15% mayor al de 2007, el desempleo del 7,1% (cuando en 2007 promedió el 9,4%), la pobreza del 20,1% (cuando en 2007 había sido del 27,1%) y el coeficiente de Gini de 0,432 (cuando en 2007 había sido de 0,468).

El conflicto con el sector agropecuario

Hacia 2005 la economía argentina había comenzado a sufrir algunas presiones inflacionarias moderadas. La respuesta del gobierno ante esas primeras señales consistió en la instrumentación en 2006 de algunos acuerdos de precios y una suba de las retenciones agropecuarias, lo que motivó un lockout con un impacto acotado. Si bien en 2006 la inflación cerró en torno al 10%, en diciembre de dicho año tendió a acelerarse al crecer 1,6%, contra un promedio de los meses

previos de 0,7%.[44] Este cambio de nivel se profundizó a partir de abril de 2007, cuando los precios internacionales de los alimentos incrementaron su ritmo de variación y subieron un 80% entre abril de 2007 y abril de 2008; los precios domésticos acumularon una variación del 31,7% en ese mismo período.[45]

Las causas de que la inflación en esos meses haya sido más alta en la Argentina que en otros países de la región hay que buscarlas en el resurgimiento de la puja distributiva y en la gestión de la política cambiaria. Mientras que países como Brasil, Chile o Uruguay, entre otros, apreciaron de modo nominal sus monedas, lo que redujo el impacto de la inflación importada, en la Argentina se mantuvo estable el tipo de cambio nominal, de modo de sostener uno de los pilares de la macroeconomía de los años previos, centrada en un esquema de precios relativos muy favorable a los transables. En cambio, con el propósito de minimizar el impacto inflacionario de los precios internacionales ascendentes, el gobierno aplicó mayores retenciones a las exportaciones, lo que a su vez tenía un efecto fiscal positivo en un contexto de cuentas públicas menos holgadas. La profundización de los subsidios a la energía, en un marco de precios internacionales del petróleo al alza, explica en parte el incipiente deterioro de las cuentas públicas en 2007, que habían cerrado con un superávit de “apenas” el 0,6% del PBI.

En marzo de 2008, el ministro de Economía, Martín Lousteau, promulgó la Resolución 125, que imponía derechos móviles de exportación, con una escala vinculada a la cotización internacional de los granos, medida resistida con fuerza por el sector agropecuario. Como se puede ver en el capítulo de Pucciarelli en este mismo volumen, el conflicto por “la 125” trascendió los límites de una disputa entre el gobierno y un sector particular de la sociedad argentina, e involucró a otros actores, como las clases medias urbanas (que tendieron a identificarse con la Mesa de Enlace), los sindicatos (más próximos al gobierno), otras corporaciones empresarias (la Unión Industrial Argentina [UIA], por ejemplo, procuró hacer un delicado equilibrio entre las dos posturas, aunque en su interior había miembros más simpatizantes con los intereses del agro y otros más próximos al gobierno),[46] los medios de comunicación y el conjunto de la clase política. A partir de allí, no sólo la economía argentina entraría en un punto de inflexión, sino particularmente la política, que pasaría a estar atravesada por un clima de marcada polarización entre sectores oficialistas y opositores.

El estallido de la crisis internacional

Hacia mediados de 2008, la economía argentina había desacelerado su crecimiento, en gran medida porque el conflicto por la 125 había afectado el normal funcionamiento de diversos eslabones de las cadenas agroindustriales. Al poco tiempo, en septiembre, la quiebra de la financiera Lehman Brothers en Nueva York repercutió de inmediato en las principales economías del mundo y también en la Argentina, debido al desplome de la demanda mundial. En los meses previos, ya se habían manifestado algunas turbulencias en la economía internacional; como un reflejo de ello, hacia finales de 2008 los precios internacionales de los alimentos se habían contraído alrededor del 40%, es decir, una caída de alrededor de una tercera parte en algo más de un semestre.[47]

La crisis internacional no impactó a la Argentina por el canal financiero, en parte, por su desconexión deliberada de los mercados financieros mundiales y, en parte, por la solidez de su posición externa en términos de reservas y deuda. En cambio, el derrumbe del comercio internacional (tanto por precios como por cantidades) afectó de un modo negativo al país: en 2009 tanto las cantidades exportadas como los precios de exportación cayeron un 11%.[48] En ese mismo año, el agro argentino sufrió la peor sequía en cincuenta años, por lo que la producción sectorial se contrajo un 26%, explicando un tercio de la fuerte caída del PBI total (-6%). La industria manufacturera también experimentó una retracción en 2009 (-7,3% según el Indec), como resultado de la recesión brasileña y de una caída en la producción de bienes de capital por la disminución de la inversión; asimismo, la construcción, el comercio y el sector financiero registraron caídas. Pese a la fuerte disminución en el nivel de actividad, el desempleo aumentó moderadamente (del 8% al 8,7% entre 2008 y 2009), en gran parte por la eficacia de las medidas proteccionistas que se aplicaron.[49] El peor momento de la crisis se dio hacia junio,[50] mes en el que se llevaron a cabo las elecciones legislativas de medio término, que acabaron con una derrota de Néstor Kirchner como cabeza de la lista de diputados en la provincia de Buenos Aires.[51]

La actividad económica comenzó a estabilizarse a mediados de año para volver a crecer de manera acelerada en los últimos meses de 2009. Dos factores explican la rápida salida de la crisis: por una parte, cierta recuperación del comercio internacional y la reactivación de la economía brasileña de la mano de una fuerte

expansión del gasto público; por la otra, y de modo principal, la robustez y eficacia de la política económica anticíclica instrumentada por el gobierno nacional.

La política cambiaria revirtió el sesgo hacia la apreciación relativa registrada en buena parte de 2008; la depreciación subsiguiente hizo que el tipo de cambio retornara en junio de 2009 a niveles similares a los del período 2003-2007 –en promedio, un 90% superiores a los de 1998 (gráfico 3.3)–. En lo inmediato, este movimiento tuvo un débil efecto inflacionario debido a la fuerte caída del precio de las materias primas. En materia de política monetaria se actuó en coordinación con la cambiaria, disponiéndose un alza de las tasas de interés para desincentivar corridas contra el peso. Si bien la suba de tasas sí tuvo efectos colaterales en el funcionamiento de la cadena de pagos y la financiación del capital de trabajo de las empresas, el gobierno optó por que la banca pública compensara tal sesgo contractivo mediante nuevas líneas de crédito al sector privado (Abeles, 2009; Coatz y otros, 2015).

La política fiscal fue otro de los engranajes clave de la rápida recuperación. En 2009, el gasto público primario real se incrementó un 11%, traccionado por la obra pública y el aumento del empleo y las remuneraciones reales del sector público.[52] Además, el sesgo expansivo de la política fiscal se evidenció en la baja de impuestos y el aumento de subsidios y beneficios tributarios –entre los que sobresale el programa de Recuperación Productiva (Repro), por el que el Estado se hizo cargo de parte de los salarios de las empresas privadas con el objetivo de morigerar los despidos– (Porta y Sánchez, 2012).

Así como la política cambiaria estuvo bien articulada con la monetaria, algo similar ocurrió entre la política fiscal y la social. En noviembre de 2009, el gobierno creó la AUH, que en su origen brindaba un subsidio cercano a 100 dólares en promedio a familias cuyos jefes de hogar fueran desocupados, trabajadores informales o empleadas domésticas (Agis y otros, 2010). En años posteriores, ese subsidio se ampliaría en monto y cobertura, y alcanzaría, por ejemplo, a mujeres embarazadas. El impacto de la AUH fue muy significativo: con más de tres millones de beneficiarios, supuso una transferencia de recursos a sectores con una muy elevada propensión a consumir, y fortaleció así el mercado interno. A la vez, la AUH contribuyó a la baja de la pobreza y de la indigencia, que pasaron respectivamente del 24,9% y 7,3% al 18,8% y 4,5% entre 2009 y 2012.[53] Asimismo, en 2009 aumentó un 5,4% la cantidad de jubilados perceptores de haberes (280.000 nuevos beneficiarios), en tanto que el haber

mínimo real lo hizo en un 2%, lo cual supuso un refuerzo adicional de la demanda doméstica.

Dos elementos clave permiten entender la efectividad de la política fiscal en 2009. En primer lugar, las reservas internacionales seguían siendo abultadas, si bien habían caído en más de 5000 millones entre abril de 2008 y junio de 2009 como efecto de una fuerte fuga de capitales asociada a la incertidumbre de la economía mundial. En segundo lugar, el espacio fiscal del gobierno aumentó fuertemente tras la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), en octubre de 2008, lo que generó una importante masa de nuevos aportantes al Estado nacional; los ingresos por este rubro aumentaron en 2009 algo más del 40%, cuando los ingresos tributarios lo hicieron apenas en un 0,5% (en términos nominales). Cabe señalar que 2009 fue el primer año del kirchnerismo con déficit fiscal (-0,6% del PBI); ahora bien, sin los recursos extra derivados de la estatización de las AFJP, el resultado financiero negativo habría sido del doble. La nacionalización de las AFJP supuso además que la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) se hiciera de un stock de activos equivalentes al 10% del PBI, compuestos en su mayor parte por títulos de la deuda pública y acciones en grandes empresas privadas, con la consecuente participación estatal en los directorios de estas firmas.

La reestatización del sistema previsional revirtió una de las reformas estructurales más significativas implementadas por el proyecto neoliberal en los años noventa; el sistema volvió a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado. La recuperación por parte del Estado de la autonomía en la gestión de los recursos y activos del sistema previsional tuvo múltiples impactos: redujo los costos de la operatoria, permitió ampliar con solidez la cobertura, posibilitó una mejora gradual de los haberes, fortaleció su sustentabilidad al dotarlo de una racionalidad única en las decisiones de aplicación financiera de las reservas y amplió la capacidad del Estado de financiar programas sociales.

El Estado también asumió un rol creciente en el manejo de la política comercial, con el objetivo de atender tanto a problemas de balanza de pagos como de empleo; en un contexto de baja demanda global y de prácticas agresivas de los países industrializados y otros emergentes, se hacía previsible un potencial aluvión de importaciones. A este efecto, se extendió el uso de instrumentos como

las licencias no automáticas (LNA) en ciertas ramas. Esta medida de tipo paraarancelaria, que impide el ingreso de productos importados hasta tanto no se haya aprobado el trámite de solicitud correspondiente y que cuenta con un marco normativo dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), fue relativamente efectiva para cuidar la producción en sectores domésticos muy sensibles a la competencia extranjera, como las industrias de textil-indumentaria, de calzado, de juguetes o parte de la metalmecánica (Mecon, 2009a, 2009b, 2010; Intal, 2011). De todos modos, el uso de las LNA le valdría a la Argentina crecientes litigios con sus socios comerciales, en especial con Brasil.

La rápida reactivación (fines de 2009 a 2011) y los nuevos desafíos

Iniciada la reactivación de la economía argentina en el tercer trimestre de 2009, su crecimiento se aceleró con rapidez: registró tasas del 10,4% en 2010 y del 6,2% en 2011 y alcanzó en este año el máximo histórico en el ingreso por habitante. La industria manufacturera creció por encima de la media (11% y 7,7%, respectivamente); aunque con más dispersión que en la etapa 2003-2008, el sector automotriz tuvo un dinamismo extraordinario; y las ramas de indumentaria, textil o metalmecánica lo hicieron en mucha menor medida. El veloz crecimiento de 2010 y 2011 fue de nuevo acompañado por la creación de nuevos puestos de trabajo, por lo que el desempleo bajó al 7,1% en ese último año; al mismo tiempo, los salarios reales experimentaron un alza significativa. Con una economía a toda marcha, impulsada tanto por buenas condiciones internacionales como por una política fiscal marcadamente expansiva, 2011 fue un año de boom de consumo, inversión, exportaciones e importaciones. En este contexto y en un clima de polarización política agudizado por la abierta disputa con el principal multimedios del país –el grupo Clarín–, Cristina Fernández de Kirchner resultaría reelecta con el 54% de los votos en octubre de 2011.[54]

El intenso crecimiento de este período no estuvo exento de algunas tensiones importantes. Los precios, que en 2009 se habían desacelerado de modo significativo, escalaron otra vez a la franja del 25% (gráfico 3.3). La inflación se incrementó impulsada por una nueva suba de los precios internacionales y por la incapacidad de anclar las expectativas alrededor de la nominalidad de 2009 y de reducir la inercia inflacionaria. Hacia fines de 2009, la discusión por las

paritarias se daba en torno a un aumento salarial promedio del 16%;[55] en el medio de este proceso, la Secretaría de Comercio (a cargo de Guillermo Moreno) convalidó un alza del precio de la carne del 64%. Los precios domésticos de la carne, producto clave de la canasta básica, habían estado reprimidos en un contexto de reducción del stock ganadero y de precios internacionales en alza. Además de no explorar otras alternativas, como un posible subsidio a los productores, el timing de esta decisión fue totalmente inconveniente y, en ausencia de un índice oficial de inflación creíble, se modificaron de inmediato las expectativas inflacionarias. Así, las paritarias de 2010 promediaron el 30%, en tanto que los precios lo hicieron en torno al 25%.

Ante este contexto, el gobierno optó por utilizar el tipo de cambio nominal y el congelamiento de tarifas de servicios públicos como anclas; en consecuencia, el tipo de cambio real se apreció con rapidez en 2010 y 2011, lo que dio lugar a crecientes expectativas de devaluación.[56] La política monetaria también asumió un sesgo expansivo estableciendo tasas de interés negativas en términos reales que, junto con aquellas expectativas, alimentaron un proceso de fuerte dolarización de carteras y fuga de capitales que alcanzó un máximo en 2011. Esta tensión sobre las cuentas externas se agudizó por distintos factores. Si bien las exportaciones se desempeñaron de un modo dinámico, las importaciones en general, y cada vez más las de combustibles, lo hicieron aún más, lo que deterioró el superávit comercial. Además, como parte de una tendencia difundida de financiamiento a las casas matrices que afectó a buena parte de los países periféricos, crecieron las remesas de utilidades de las empresas transnacionales.

La expansión del gasto público, clave para acelerar el crecimiento económico, no fue equilibrada con un aumento similar de la recaudación, de modo que las cuentas fiscales no volvieron a ser superavitarias. Los crecientes subsidios al consumo energético residencial, que compensaban a las empresas productoras y distribuidoras, ya explicaban una parte importante del deterioro de las cuentas públicas. La era del tipo de cambio competitivo y superávits gemelos –externo y fiscal–, que había sido una “marca” de la gestión económica kirchnerista, estaba llegando a su fin.

El tercer gobierno kirchnerista (2011-2015): del apoyo mayoritario al fin de ciclo

La frustración de “la sintonía fina” y la acumulación de desequilibrios (fines de 2011 a mediados de 2012)

El contundente triunfo electoral de finales de 2011 le permitió a Cristina Fernández de Kirchner acceder a su segunda presidencia. Si bien la dinámica de crecimiento se había recuperado tras la crisis financiera internacional, las tensiones mencionadas ya eran reconocidas por el gobierno, que pareció querer abordar algunos problemas de la estructura productiva y comenzó a plantear la necesidad de una mayor “sintonía fina”.

En el plano macroeconómico se acumulaban un conjunto de problemas. Entre los más serios, destacaban la apreciación cambiaria sostenida, cuellos de botella importantes en el sector de energía, el deterioro de la balanza comercial, una inflación que no bajaba del 25% anual, un déficit fiscal incipiente y una caída no menor en el nivel de las reservas internacionales (pasaron de 51.000 millones de dólares a principios de año a poco más de 45.000 millones en octubre). En particular, esa situación de reservas se explicaba en gran parte por una enorme fuga de capitales (casi 1800 millones de dólares de promedio mensual en 2011, cifra similar a la del turbulento 2008), por la intensa remisión de utilidades de las empresas multinacionales (de 633 millones de dólares en 2003 a 7331 en 2011) [57] y por las crecientes importaciones de combustibles.

Al mismo tiempo, el ritmo de actividad económica ya mostraba signos claros de desaceleración. Uno de los principales factores fue el desempeño de Brasil, principal receptor de las exportaciones argentinas, que había enlentecido de un modo significativo su tasa de crecimiento, pasando de 7,5% en 2010 a 2,7% en 2011. La baja en el consumo y en el nivel de actividad del sector manufacturero brasileño, uno de los más afectados en ese país, impactó directamente sobre la industria argentina. La desaceleración económica en la Argentina tuvo su correlato en una disminución importante del ritmo de crecimiento de la tasa de inversión a lo largo de 2011, lo que contribuyó a una menor velocidad de expansión de la demanda agregada.

La noción oficial de “sintonía fina” reconocía la necesidad de introducir cambios en la política económica para impedir la acumulación de desequilibrios y no

comprometer el objetivo de crecimiento con redistribución de ingresos. Sin embargo, esto no implicaba la existencia de unanimidad o consenso en el elenco gobernante acerca de las prioridades y las estrategias de intervención. Por un lado, Amado Boudou –ministro de Economía desde 2009 y vicepresidente electo– era partidario del regreso a los mercados internacionales de crédito y de financiar a través de endeudamiento una recomposición del nivel de reservas internacionales, a efectos de revertir expectativas y ganar márgenes de autonomía para la gestión de la política cambiaria. Esta opción requería que el gobierno resolviera pronto litigios pendientes con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) y el Club de París, que entorpecían o encarecían de manera sustantiva el acceso al crédito internacional. Otros integrantes, como Axel Kicillof, de creciente influencia y proximidad al entorno presidencial y designado viceministro de Economía en diciembre de 2011, y Guillermo Moreno, eran partidarios de sostener la estrategia de "desendeudamiento", a esa altura ya convertida en una suerte de leitmotiv de la gestión económica kirchnerista. Para esta visión, la eventual pérdida de autonomía respecto de la comunidad financiera internacional y los organismos de crédito resultaba perjudicial para la gestión de la política económica. Sea por las dificultades propias de la implementación de la primera opción, sea por la fortaleza relativa de sus propiciadores, el gobierno se decantó por la segunda.

La administración de las reservas y de la política cambiaria también era objeto de controversias internas, en particular en el marco de la intensificación de la fuga de capitales. Mientras Mercedes Marcó del Pont, que había asumido la presidencia del BCRA en 2010, proponía la imposición de mayores límites a la compra mensual de divisas con fines de atesoramiento[58] y algunos mecanismos –más voluntaristas que eficaces– para desdolarizar el mercado inmobiliario, Ricardo Echegaray, titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), impuso la obligatoriedad de una autorización previa por parte de esta agencia para cualquier operatoria en divisas. Si bien la medida apuntaba también a "blanquear" las operaciones de atesoramiento, el diagnóstico que principalmente informaba esta última propuesta era que detrás de la fuga de capitales había fuertes maniobras especulativas en procura tanto de ganancias fáciles como de desestabilizar al gobierno forzando una devaluación. De este modo, apenas una semana después de la renovación presidencial, nacía el llamado "cepo cambiario".

Inicialmente, los controles cambiarios no generaron impedimentos para la compra de divisas para la mayoría de los ahorristas. Sin embargo, en mayo de

2012 –a pesar de que las reservas habían dejado de caer–, la AFIP endureció los requisitos, aunque sin precisar su alcance ni condiciones, lo que dio mucha más opacidad a la operatoria. La brecha entre el dólar oficial y el paralelo –que había promediado un 10% desde noviembre de 2011– superó el 30% en mayo. El endurecimiento del cepo fue particularmente impopular en las clases medias, acostumbradas a ahorrar en dólares. A la vez, la creciente brecha cambiaria comenzó a afectar el normal funcionamiento de las actividades económicas y a generar un clima muy propicio a la especulación financiera.

Pese a que había formado parte del ideario económico kirchnerista, ya para 2011 la defensa del tipo de cambio competitivo aparecía más velada. Este sesgo obedecía a dos razones principales: por una parte, a los fundados temores acerca de los efectos regresivos de una devaluación, en caso de que fuera exitosa en términos reales, o de una mayor indexación inflacionaria si fracasaba; por la otra, a la preferencia de parte del equipo económico por seguir utilizando el tipo de cambio como ancla a la espera de una política de ingresos y una concertación entre trabajadores y empresarios que "planchara" el conflicto distributivo. Ciertamente, al gobierno se le presentaba el dilema de recuperar márgenes de competitividad en la industria sin erosionar los ingresos de la población ni sacrificar el crecimiento. Algunas propuestas en el sentido de subir la tasa de interés para incentivar las colocaciones en pesos y quitar presión al mercado cambiario fueron desestimadas por el riesgo potencial de que el encarecimiento del crédito enfriara la economía.

Sin duda, el alza de las importaciones era uno de los peligros de la apreciación cambiaria, por sus potenciales efectos negativos sobre las cuentas externas y el empleo. La respuesta privilegió también en este terreno la aplicación de restricciones cuantitativas, profundizando las medidas de administración del comercio: a principios de 2012 se establecieron las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) como requisito para poder ingresar mercaderías de cualquier tipo desde el exterior. A diferencia de las licencias que ya se utilizaban con un carácter selectivo, las DJAI suponían un monitoreo preventivo del Estado en la gran mayoría de las importaciones. En los hechos, el efecto de las DJAI fue ambiguo, en gran medida por las dificultades propias de administrar un sistema tan extendido: por un lado, protegió el nivel de actividad y de empleo en algunos sectores industriales muy expuestos a la apreciación cambiaria; por el otro, generó escasez de insumos y dificultades para sostener la producción en algunos otros.

La agenda económica de este tercer período kirchnerista también estuvo muy marcada por el tema energético. La combinación de nulas o magras inversiones tras las privatizaciones de los noventa, la laxitud de los marcos regulatorios respectivos y el fuerte crecimiento económico de la década y la consiguiente expansión de la demanda fueron erosionando el balance comercial del sector; para 2011, la Argentina ya acumulaba un déficit sectorial de 3100 millones de dólares que presentaba una clara tendencia a agravarse. En abril de 2012 el gobierno, en otra de sus medidas más significativas, estatizó por ley la principal empresa petrolera del país (YPF), que había sido privatizada en 1999. Se expropió a la española Repsol el 51% de las acciones, se renovaron los cuadros de gestión y el directorio y se dispuso un ambicioso plan de inversiones, previendo la reinversión de la mayor parte de las utilidades. La estrategia privilegió el desarrollo de las áreas de hidrocarburos no convencionales, para lo que se firmó un controvertido acuerdo con la empresa norteamericana Chevron para explorar Vaca Muerta.[59] La empresa elevó de forma progresiva sus actividades de exploración y la producción desde 2013, luego de varios años de caídas. La estrategia de YPF no fue acompañada por el resto de las petroleras, por lo que los requerimientos de importaciones continuaron creciendo.

La cuestión energética no sólo preocupaba por el déficit externo, sino también por su impacto fiscal: los subsidios a los servicios públicos absorbían una parte creciente del gasto público. La cuestión de los subsidios era una fuente de inequidades diversas: por un lado, beneficiaba a los habitantes del Área Metropolitana (las tarifas no eran iguales en todo el país) y, en la medida en que no distinguían entre niveles de consumo y de ingreso, en particular a los sectores pudientes. Se inició una campaña de renuncia voluntaria y comenzó a discutirse la necesidad de una reforma integral en el cuadro tarifario. Sin embargo, esta fue desestimada por el equipo económico, muy probablemente por el temor a los efectos recesivos e inflacionarios de la medida en un contexto general de desaceleración del crecimiento, estancamiento del nivel de empleo y piso inflacionario elevado.[60]

Sin duda, el primer semestre del tercer ciclo kirchnerista fue pródigo en medidas, debates y controversias, a la vez que demostrativo de las dificultades para encarar una agenda de largo plazo. La bandera política de “la sintonía fina” procuraba instalar la idea de que, ante la necesidad de sostener el crecimiento y profundizar la redistribución de ingresos en un contexto internacional que había dejado de ser favorable y en un marco de mayor conflictividad política interna, no bastaba con grandes señales macroeconómicas ni incentivos de naturaleza

general. Las urgencias de la coyuntura, los disensos internos, la ausencia de una concepción y una planificación estratégica y algunos errores de diagnóstico se combinaron para esterilizar la búsqueda de soluciones y marca el derrotero posterior.

Intentos de reactivación y sacrificios de reservas: mediados de 2012 a fines de 2013

Las turbulencias macroeconómicas y la regulación de las importaciones afectaron la evolución económica, y 2012 cerró con una caída del PBI del 1,1% y de casi un 3% en la industria manufacturera. El cepo cambiario afectó fuertemente al sector de la construcción, habida cuenta de que el mercado inmobiliario –dolarizado desde la década de 1970– se paralizó ante las dificultades para operar en divisas. El gobierno reaccionó estableciendo en junio de 2012 el programa Crédito Argentino (Procrear), con el incentivo de bajas tasas de interés y destinado a familias no propietarias, tuvieran o no un terreno propio; el objetivo de este plan era la construcción de 400.000 viviendas en cuatro años.[61]

Durante 2012 se introdujeron otras medidas de importancia. En primer lugar, en marzo se reformó la Carta Orgánica del BCRA y se facultó a la máxima autoridad monetaria a promover, en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social. En la práctica, la nueva Carta Orgánica aumentó el financiamiento a las pymes y amplió las posibilidades de que el Tesoro se financiara con emisión monetaria. Segundo, y como reacción política ante una importante tragedia ferroviaria en febrero de 2012, el gobierno decidió impulsar la puesta en vigor del sistema ferroviario nacional, agonizante tras décadas de desinversión. Si bien se consiguieron algunos resultados importantes en un tiempo relativamente breve –tal como la reinstauración de algunos ramales de larga distancia o la introducción de vagones modernos–, el apremio por mostrar cambios rápidos hizo que se comprara buena parte del equipamiento en China, perdiéndose la oportunidad de utilizar la demanda pública para vigorizar el nivel de actividad en ramas industriales que disponían de la capacidad tecnológica apropiada.

En 2013 la economía volvió a crecer con moderación (2,3%), impulsada por el consumo privado –beneficiado por un nuevo ciclo de recomposición salarial– y la inversión y el gasto públicos, particularmente estimulados en un año electoral. La contrapartida fue un extraordinario crecimiento de las importaciones, lideradas por los bienes energéticos, la electrónica de consumo, los automóviles y las autopartes; en consecuencia, el superávit comercial se redujo de 12.000 millones de dólares a alrededor de 1500 millones. Por su parte, la apreciación de la moneda y la ampliación de la brecha cambiaria entre el dólar oficial y el paralelo (que promedió el 60% en 2013) incentivaron los viajes y el turismo en el exterior, lo que agravó el drenaje de las divisas; este subsidio implícito hizo que la balanza turística fuera deficitaria en 6600 millones de dólares, cuando en 2010 había sido superavitaria en casi 1500 millones. En este contexto, el stock de reservas se redujo en unos 11.000 millones de dólares.

Ante este cuadro, se procuró reducir la demanda de divisas profundizando las restricciones de acceso al mercado cambiario y los mecanismos de administración de comercio, y se establecieron algunos incentivos para aumentar la oferta. Se impulsó, con pobres resultados, un blanqueo de capitales asociado a su aplicación para la compra de inmuebles –con la expectativa de reactivar el mercado inmobiliario– y se implementó un seguro de cambio para favorecer la liquidación de exportaciones del complejo agrario (Cifra, 2014: 3). Asimismo, durante 2013 se modificó la política cambiaria, alineando grosso modo el ritmo de devaluación nominal con la variación de los precios, morigerando la tendencia a la apreciación cambiaria de los semestres previos.[62] Sin embargo, el aumento del ritmo devaluatorio, en un contexto de bajas tasas de interés y elevada brecha cambiaria, generó incentivos para la sobrefacturación y el adelanto de importaciones y para la subfacturación y retraso de exportaciones, lo que agudizó la merma de las reservas.

La última etapa (fines de 2013 a fines de 2015)

A fines de año, y tras un pobre desempeño en las elecciones legislativas de octubre de 2013, el gobierno modificó el equipo económico y nombró como ministro de Economía a Axel Kicillof (que reemplazó a Hernán Lorenzino) y a Juan Carlos Fábrega, por entonces presidente del Banco Nación, como titular del

BCRA. En simultáneo, la presidenta reemplazó al secretario de Comercio Guillermo Moreno por Augusto Costa, mano derecha de Kicillof. Se consolidaba de este modo un proceso iniciado en 2011, por el que el flamante ministro de Economía había ido ganando creciente influencia en las decisiones.

La salida de Moreno operó como una señal de relajamiento del relativamente eficaz acuerdo de precios que había negociado con los supermercados y que había tenido cierto efecto moderador durante buena parte de 2013 (la variación interanual de precios promedió el 22,6% entre abril y septiembre de 2013, y llegó al 27,6% en diciembre).[63] El aumento del ritmo devaluatorio a finales de ese año y la decisión de incrementar un 66% las tarifas del transporte público en el Gran Buenos Aires sumaron mayores presiones inflacionarias y alentaron mayores expectativas de devaluación. Fábrega, con la disidencia inicial de Kicillof –preocupado por los potenciales efectos recesivos–, impulsó a fines de enero de 2014 un giro en la política macroeconómica, convalidando una devaluación algo menor al 20% y, simultáneamente, un alza drástica en las tasas de interés, con el objetivo de desincentivar la dolarización de carteras.

Al mismo tiempo, para quitar presión sobre el mercado paralelo y reducir la brecha cambiaria se introdujo cierta flexibilización a la compra de dólares para atesoramiento para los ocupados registrados de mayores ingresos, y dio lugar a lo que se conoció como “dólar ahorro”. El mercado cambiario se apaciguó, y el gobierno logró estabilizar el dólar en torno a los 8 pesos y desinflar al paralelo (la brecha cambiaria pasó del 70% a fines de enero al 30% en abril). De todas maneras, la nueva cotización del dólar oficial generó una gran aceleración inflacionaria en los primeros meses de 2014: los precios subieron un 38% promedio en el año, ganándole por primera vez desde 2003 a los salarios, que lo hicieron en un 33%. La caída del poder adquisitivo restó impulso a la demanda interna, mientras que la demanda externa también se contrajo como consecuencia, principalmente, del estancamiento de la economía brasileña; así, el PBI tuvo una evolución negativa del 2,6% en 2014.

La contracción económica redujo las importaciones, en tanto que las mayores tasas de interés permitieron desincentivar por algunos meses la corrida contra el peso. Esto detuvo la fuerte caída de reservas, las cuales se incrementaron ligeramente respecto de los niveles de 2013; aun así, la situación de divisas seguía siendo complicada. El gobierno ensayó varios programas para paliar la caída de la demanda interna, entre ellos, nuevos acuerdos de precios (Precios Cuidados, que funcionó mejor y duró más que otros del pasado),[64] un plan de

financiación del consumo masivo (Ahora 12), para la compra de automóviles (Programa de Crédito Automotriz [Procreauto]) y de estímulos monetarios para incentivar que jóvenes vulnerables de entre 18 y 24 años avancen en sus estudios (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina [Progresar]).

Previendo que la eventual reactivación económica volvería a impulsar con rapidez la restricción externa, en el equipo económico y el gobierno en general empezó a ganar consenso la idea de retornar a los mercados financieros y abandonar la bandera del "desendeudamiento absoluto". Esta alternativa, facilitada por el reducido coeficiente de deuda al que se había arribado y por las muy bajas tasas de interés a nivel internacional, requería como condición previa la resolución del diferendo con Repsol –remanente del proceso de reestatización de YPF– y el alcance de un acuerdo con el Club de París por deudas impagas a los países miembros del orden de los 9690 millones de dólares.[65] Ambas cuestiones fueron resueltas en el primer semestre de 2014: se abonaron a Repsol alrededor de 5000 millones de dólares en bonos y se coordinó un plan de pagos con el Club de París.

Sin embargo, esta incipiente estrategia del gobierno fue abortada por una circunstancia inesperada. En junio de 2014, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos dejó firme un fallo de primera instancia producido en 2012 por el juez neoyorkino Thomas Griesa a favor de los tenedores de bonos defaulteados (holdouts, en su mayoría "fondos buitre") que se habían rehusado a participar de los procesos de reestructuración de deuda cumplidos en 2005 y 2010. El incumplimiento de la sentencia (un reclamo por 1300 millones de dólares) habilitaba al juez a embargar los pagos regulares a aquellos acreedores que se habían avenido al canje; a su vez, el pago de ese reclamo podría disparar la llamada cláusula RUFO, vigente hasta el 31 de diciembre de 2014,[66] hacer caer el acuerdo de reestructuración y multiplicar por varias veces los compromisos de deuda. Ante esta disyuntiva, el Poder Ejecutivo argentino optó por no pagar y denunciar el accionar de los fondos buitre; se avanzó en la búsqueda de apoyos en los organismos multilaterales, se consiguió el respaldo de buena parte de las Naciones Unidas contra estas "conductas especulativas", sin que esto alterara las condiciones de negociación establecidas por la sentencia original. La gestión de este problema volvió a enfrentar a Kicillof con Fábrega,[67] quien por decisión de la presidenta fue reemplazado por Alejandro Vanoli.

La expiración de la cláusula RUFO a finales de 2014 no cambió el panorama: el gobierno y los fondos buitre se mantuvieron intransigentes en sus posturas. El

gobierno sumó apoyos políticos en el frente interno y en el escenario internacional y, a la vez, buscó alternativas para paliar la restricción de financiamiento; los holdouts fueron liderados por sus componentes más duros y especularon con un posible cambio de gobierno a partir de las elecciones de octubre de 2015, que fuera más concesivo en las negociaciones.

La intención oficial de fogonear la máquina del crecimiento chocaba contra la restricción externa; en Brasil se profundizaba la recesión y los términos del intercambio, si bien altos en términos históricos, venían en descenso desde 2012 (gráfico 3.4). El gobierno tuvo éxito en algunas de sus gestiones alternativas, formalizó acuerdos bilaterales de swap de monedas, el más importante con China, e incorporó reservas por más de 11.000 millones de dólares en 2015, lo que le dio cierto aire para encarar una política medianamente expansiva. A su vez, Vanoli mantuvo una política monetaria guiada por el objetivo de que el nivel de las tasas de interés superara las expectativas de devaluación, a efectos de quitar presión sobre el mercado de cambios.

Para impulsar la reactivación económica, el gobierno mantuvo los programas creados en 2014 (Precios Cuidados, Procreauto y Ahora 12), volvió a congelar las tarifas del transporte y los servicios públicos, y otra vez dejó apreciar el tipo de cambio –que tendió hacia los niveles de fines de los noventa (gráfico 3.3)–. Las anclas cambiaria y tarifaria permitieron moderar la inflación, que retornó a la franja del 25%; en tanto las paritarias cerraron en torno al 28% en promedio, y se produjo una recomposición leve de los salarios reales que habilitó una expansión del consumo privado. Asimismo, el gobierno impulsó la obra pública, lo que reactivó la industria de la construcción. El resultado fue un crecimiento agregado para todo 2015 del 2,4%, desempeño relativamente aceptable si se tiene en cuenta la situación regional y el contexto externo desfavorable. De todas maneras, las restricciones estructurales vigentes se manifestaron con crudeza a través de un crecimiento del 6% en las cantidades importadas; el año cerró con déficit comercial por primera vez desde 1999. Cuando finalizó el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2015, las reservas rondaban los 25.000 millones de dólares, el nivel más bajo desde 2006.

Ciertamente, el balance final de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner no se corresponde con las expectativas y las intenciones que el propio gobierno –y buena parte de la sociedad– parecía tener al comienzo del período. El deterioro del frente externo, la desconfianza y la oposición de buena parte del establishment local, la falta de planificación y algunos errores de diagnóstico e

implementación conspiraron contra la pretensión de hacer "sintonía fina" y remover algunas restricciones estructurales. Dentro de ese contexto hostil, el gobierno tuvo la virtud de evitar un desmadre económico y social pronosticado con interés por diversos actores opositores y de sostener las conquistas de los ocho años previos (Kulfas, 2016). Si bien el crecimiento fue muy exiguo (1% entre 2011 y 2015, negativo 3% en términos per cápita), se logró mantener la situación del empleo y, a pesar de que el ritmo inflacionario fue elevado (27,6% anual en promedio), las políticas oficiales y la recuperada institucionalidad laboral sostuvieron estable el nivel del salario real. El nivel de pobreza permaneció en torno al 20%, y el índice de Gini bajó de manera moderada (de 0,432 a 0,415; véase gráfico 3.2). Sin hacer economicismo, es posible asociar este panorama al resultado electoral de finales de 2015, en el que el oficialismo fue derrotado de forma ajustada: por una parte, revela insatisfacción con un proceso que ya no pudo avanzar con mejoras en la calidad de vida, sino sólo sostenerla; por otra, valoración del sostenimiento de los logros sociales alcanzados por el kirchnerismo.

El desempeño de la industria manufacturera entre 2011 y 2015 fue negativo en términos de producción (cayó el 6%, y 10% en términos per cápita), pero el nivel de empleo y la cantidad de empresas se mantuvieron prácticamente estables. En cuanto a las ramas específicas, la situación fue heterogénea. El sector automotriz, "estrella" de las dos primeras etapas, tuvo un flojo desempeño, asociado sobre todo al estancamiento económico brasileño. En contraste, la industria del calzado logró un récord de 125 millones de pares fabricados en 2015, gracias a que la demanda interna se sostuvo y a que las políticas de administración del comercio tuvieron un impacto positivo. Resulta evidente que la política industrial de este período se mostró más agresiva e integral que en los dos anteriores; un ejemplo de ello es el creciente rol del Estado tanto como productor de bienes y servicios (por medio de mayores capacidades en empresas públicas como Fabricaciones Militares o las tecnológicas Invap y Arsat) o como usuario (por ejemplo, al demandar medicamentos al sector farmacéutico o, en el caso de YPF, maquinarias al complejo metalmecánico) (Lavarello y Sarabia, 2015). Sin embargo, la mayor agresividad de la política industrial –adecuada, pero tardía– se vio coartada por el grave deterioro de la macroeconomía y por el hecho de que su implementación se topó con la insuficiencia de capacidades institucionales del Estado. El reflejo de esa insuficiencia fue la escasez de recursos y la multiplicidad de agencias públicas y programas vinculados a la política industrial, que reforzaron su crónica tendencia a actuar de un modo desorganizado y descoordinado.

En síntesis, durante el tercer mandato kirchnerista, la economía argentina transitó un marcado estancamiento, vinculado centralmente a la reaparición de la “restricción externa”, alimentada por diversos factores: la fuga de capitales, la caída de la demanda mundial, el déficit energético, los requerimientos de importaciones industriales, la menor competitividad de las exportaciones en ciertas ramas y la remisión de utilidades al exterior.

Reflexiones finales

Todo gobierno jerarquiza políticamente alguna variable económica como representación de sus objetivos principales; esta definición no siempre es explícita y muchas veces aparece disimulada dentro de un conjunto de expresiones de deseos o de medidas que la promueven de modo indirecto. Esta variable puede estar expresada como una meta, como un problema o como un conjunto de indicadores; como sea, más o menos visible o formulada, su importancia política es central y tiende a orientar de forma decisiva la acción de gobierno. A lo largo de los doce años del kirchnerismo, con independencia de las fases que pueden distinguirse si se comparan políticas y resultados, la mejora en la distribución del ingreso ocupó este lugar de privilegio político; en este caso, se trató no sólo de elevar la participación relativa de los asalariados vis-à-vis el capital, sino también de reducir la brecha de ingresos en términos interpersonales. La gestión de la política económica siempre estuvo orientada por estas preocupaciones, que respondían a uno de los objetivos principales del proyecto político kirchnerista: la inclusión social.

En el ideario económico del kirchnerismo, las posibilidades de una redistribución progresiva del ingreso fueron decisivamente asociadas al crecimiento económico, en una doble perspectiva, como mecanismo para la creación de puestos formales de trabajo, por un lado, y como “financiador” del conflicto distributivo, por el otro. Con el propósito de que el crecimiento en efecto fuera inclusivo, los gobiernos kirchneristas alentaron una elevación permanente de los haberes mínimos salariales y jubilatorios, y reconstituyeron la institucionalidad laboral sobre la base del funcionamiento pleno de los convenios colectivos de trabajo y las paritarias libres. A su vez, a efectos de propiciar mejoras en la equidad, se amplió la cobertura tanto del sistema previsional –

engrosando notablemente su base– como de las políticas sociales compensatorias –atendiendo a diferentes colectivos poblacionales con instrumentos focalizados–. También con este propósito en miras, el crecimiento fue considerado una condición necesaria, para ampliar la base fiscal en el corto y mediano plazo y reducir la demanda de políticas compensatorias en el largo plazo.

Si el objetivo de redistribución e inclusión fue asociado al crecimiento económico, en la prédica y la práctica kirchneristas las posibilidades de un crecimiento sostenido quedaron íntimamente vinculadas a una expansión permanente de la demanda agregada, en especial a través del consumo privado y de la inversión pública. Más allá de las medidas dirigidas en particular a promover estos motores del crecimiento, en cada uno de los subperíodos políticos el kirchnerismo implementó alguna reforma de carácter estratégico que cambió las reglas de juego y dio mayor margen a la intervención del Estado. La estrategia de desendeudamiento, implementada desde el inicio, alivió las cuentas fiscales y externas, y contribuyó decisivamente a la recuperación de importantes márgenes de decisión sobre la política económica; en tanto que la estatización del sistema previsional hacia finales de 2008 no sólo tuvo un impacto positivo sobre la sustentabilidad, la cobertura y la eficacia del propio sistema, sino que dotó al Estado de una especie de “fondo anticíclico” que amplió sus márgenes de intervención.

Al mismo tiempo, es notable en el diseño de la política económica la ausencia de consideraciones estratégicas sobre el perfil productivo, más allá de apelaciones genéricas a la importancia de un proceso de reindustrialización; de hecho, la política industrial estuvo mucho más dirigida a estimular un crecimiento generalizado de la oferta que a definir o promover cambios en la estructura sectorial. En este sentido, el énfasis puesto en incentivos de carácter general, el incremento del consumo público y privado o, en un primer momento, un tipo de cambio “competitivo”, es consistente con la hipótesis de que la expansión de la demanda sería una condición necesaria, pero también suficiente. La experiencia kirchnerista muestra que las políticas de demanda no modifican por sí solas la estructura productiva y que, más tarde o más temprano, su impacto potencial encuentra un límite decisivo; la agudización de las tensiones inflacionarias, un “piso” estructural de desempleo e informalidad relativamente elevado y la reaparición de la restricción externa terminaron por comprometer el objetivo de mayor inclusión social.

La estrategia de tipo de cambio “depreciado” con demanda pujante, mientras fue

implementada, contribuyó de forma favorable a crear o sostener empleo, pero no a modificar la configuración tecnoproductiva de la economía; hay probadas evidencias de que no disminuyeron los requerimientos de insumos y componentes importados, de que el proceso de sustitución de importaciones fue relativamente acotado y de que no aumentó de un modo significativo la participación en el valor agregado industrial de los sectores intensivos en ingeniería o mano de obra calificada (Herrera y Tavosnanska, 2011; Santarcángelo, 2013). El sostenimiento del sesgo proimportador del crecimiento, profundizado por el desempeño del sector energético, impulsó de nuevo la emergencia de una situación de restricción de divisas en la que las medidas de administración de comercio que se implementaron a partir de 2012 no fueron más que un paliativo de corto plazo. En este contexto, el recrudecimiento de la inflación, alimentada entre otros factores por rigideces de oferta, déficit de inversión y abusos de poder de mercado –además de la mencionada puja distributiva y el alza de precios internacionales–, dificultó la posibilidad de mejorar sostenidamente el poder adquisitivo de salarios, jubilaciones y asignaciones.

La modificación de la Carta Orgánica del BCRA –con la intención de ampliar las facultades de la autoridad monetaria para orientar el crédito bancario– y la nacionalización de una parte mayoritaria del paquete accionario de YPF –necesaria para revertir el cuadro de desinversión en el sector y enfrentar las ya abiertas restricciones de oferta– pueden considerarse como reformas estructurales tendientes a recrear una institucionalidad orientada a promover el desarrollo. Aparecen como medidas que, reconociendo los problemas de heterogeneidad social y productiva que presenta la estructura económica argentina, postulan un Estado que no sólo estimule el crecimiento, sino que también, y fundamentalmente, tenga capacidad para intervenir de manera más activa en la definición de un perfil productivo que satisfaga el desafío de la equidad. De todas maneras, en la práctica, la maduración de estas últimas medidas chocó contra una coyuntura muy restrictiva, y sus potenciales impactos se desplegaron sólo mínimamente. Por otra parte, tampoco en esta instancia se abordó de modo explícito o se puso en debate la naturaleza del desarrollo productivo necesario.

El proyecto político kirchnerista tuvo un objetivo económico principal; cada vez que la coyuntura amenazó su cumplimiento, reaccionó con medidas que sostuvieran el nivel de actividad y defendieran el empleo y el salario. La acción de gobierno fue siempre fiel al propósito de mejorar la distribución del ingreso y,

con mayor o menor eficacia y profundidad en distintos momentos, ese objetivo fue preservado. Sin embargo, más allá de esta voluntad política, la estructura económica argentina actual –sus dimensiones tecno y socioproductivas– impone límites severos a la factibilidad de sostener y profundizar dicho objetivo en el tiempo; la remoción o transformación de esos rasgos condicionantes y restrictivos requiere la definición, planificación e implementación de una estrategia de desarrollo productivo integral de largo plazo. El kirchnerismo no la tuvo y, a la larga, comprometió la vigencia del propio proyecto político.

¿No quiso?, ¿no supo?, ¿no pudo? Es probable que haya habido un poco de cada cosa. Lo cierto es que en su accionar minimizó la necesidad de intervenir activamente en el proceso de asignación de recursos y de orientar los cambios en la matriz productiva; de alguna manera, supuso que los incentivos de demanda serían suficientes para modelar la oferta productiva. Por otra parte, las veces que intentó promover mayores eslabonamientos productivos internos o algún proceso de sustitución de importaciones, los disensos y la descoordinación entre las diferentes áreas ejecutoras tornaron ineficaz el esfuerzo. Pero tampoco hay que olvidar que en los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner se enfrentaron algunas condiciones internacionales adversas –la crisis financiera; la volatilidad de precios; la recesión, en especial en Brasil; y el litigio con los fondos buitre– y una creciente conflictividad con los sectores del establishment local y los grandes medios privados de comunicación. Esta férrea oposición, que fue progresivamente desgastando al gobierno, no tuvo nada que ver con los errores o con el déficit aquí señalados; por el contrario, fue una reacción a la decisión con que los gobiernos kirchneristas procuraron ganar autonomía a nivel internacional y mayor equidad distributiva a nivel local.

Bibliografía

Abeles, M. (2009), “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”, Revista de Trabajo, 5(7), julio-diciembre.

Agis, E. y otros (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en

Argentina”, Documento de trabajo, CEIL-Piette.

Amico, F. (2013), “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, Circus, 5, otoño.

Bastian, E. y H. Soihet (2012), “Argentina y Brasil: desafíos macroeconómicos”, Revista de la UNAM, 43(171).

Brenta, N. (2002), “La Convertibilidad argentina y el plan real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años noventa”, Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, 23: 39-86.

Cifra (2012), Informe de Coyuntura nº 9, CTA.

— (2014), Informe de Coyuntura nº 15, CTA.

Coatz, D. y otros (2015), “La industria en el nuevo patrón de crecimiento (2002-2015)”, en Desarrollo industrial. Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el siglo XXI, Buenos Aires, Ediciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Fernández Bugna, C. y F. Porta (2008), “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, Realidad Económica, 233, Buenos Aires.

— (2011), “La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales”, en R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (eds.), La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural, Buenos Aires,

PNUD.

Ferreres, O. (2010), Dos siglos de economía argentina, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur.

Frenkel, R. y otros (2015), “Macroeconomic Policy in Argentina During 2002-2013”, Comparative Economic Studies, 1-32.

Herrera, G. y A. Tavosnanska (2011), “La industria argentina a comienzos del siglo XXI”, Revista de la Cepal, 104: 103-122.

Intal (2011), “Informe Merocusr nº 16. Segundo Semestre 2010–Primer Semestre 2011”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector de Integración y Comercio, diciembre.

Kulfas, M. (2016), Los tres kirchnerismos, Buenos Aires, Siglo XXI.

Lavarello, P. y M. Sarabia (2015), “La política industrial en la Argentina en la década de los 2000”, Serie Estudios y Perspectivas de la Cepal, Buenos Aires, diciembre.

Mecon (2009a), “Importaciones: descripción e impacto de las medidas de política comercial”, Nota Técnica, nº 14, Informe Económico, nº 68, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, segundo trimestre.

— (2009b), “Reacciones de política económica frente a la crisis internacional”, Nota Técnica, nº 18, Informe Económico, nº 69, Ministerio de Economía y

Finanzas Públicas, tercer trimestre.

— (2010), “Políticas de protección del empleo frente a la crisis”, Nota Técnica, nº 38, Informe Económico, nº 74, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuarto trimestre.

Porta, F. y P. Sánchez (2012), “La economía argentina frente a la crisis internacional: reacciones de corto plazo y desafíos de largo plazo”, presentado en el marco del Encuentro Argentina y Brasil: Frente al Desafío de la Crisis Global, AEDA–Cepes–FES–Flacso, Buenos Aires.

Porta, F. y otros (2014), “Excedente y desarrollo industrial: situación y desafíos”, Documento de Trabajo, nº 59, Cefid-AR, julio.

Santarcángelo, J. (2013), “Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones”, Realidad Económica, 279, 1º de octubre–15 de noviembre, Buenos Aires, IADE.

Santarcángelo, J. y otros (eds.) (2015), Latin America after the Financial Crisis: Economic Ramifications from Heterodox Perspectives, Nueva York, Palgrave MacMillan.

Schteingart, D. (2011), “La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2000-2010)”, Documentos de Investigación del Ideas, nº 17.

[13] Los autores agradecen los valiosos comentarios de Alfredo Pucciarelli, Ana Castellani, Paula Canelo, Julián Zícari, Luisina Perelmiter, Mariana Gené, Sergio

Woyecheszen, Matías Kulfas y Gustavo Ludmer, a quienes eximen de cualquier responsabilidad sobre el contenido de este capítulo.

[14] “Proyecto político”, Página/12, 2/9/2012, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-202442-2012-09-02.html>.

[15] La cuenta corriente se compone del saldo entre las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, de las remisiones (repatriaciones) de utilidades de las empresas y de los pagos (cobros) de intereses de la deuda externa. La contrapartida de la cuenta corriente es la cuenta capital y financiera. Del saldo de ambas surge la variación de reservas internacionales de la autoridad monetaria, en este caso el Banco Central (BCRA).

[16] Se establecieron retenciones del 20% al petróleo crudo y del 5% a sus derivados, del 10% a carnes, cereales, oleaginosas y aceites, y del 5% al resto de las manufacturas, cualquiera fuera su origen.

[17] Las deudas nominadas en dólares se pesificaron 1 a 1, en tanto que los depósitos nominados en dólares se pesificaron a razón de 1,40 peso por dólar (actualizándose ambos por inflación por medio del coeficiente de estabilización de referencia [CER]), y fue el Estado quien cubrió la diferencia.

[18] El límite luego fue reducido hasta alcanzar los 200.000 dólares en septiembre de 2002. Con la posterior estabilización del mercado cambiario se amplió de manera progresiva (Coatz y otros, 2015).

[19] El gobierno nunca dejó de cumplir sus obligaciones con los organismos multilaterales (FMI y Banco Mundial), con quienes procuró negociar –sobre todo en los primeros meses de 2002– para obtener fondos frescos que permitieran recomponer las alicaídas reservas del BCRA.

[20] El FMI presionaba al gobierno para una liberalización y desregulación plena de las variables financieras y cambiarias, lo que muy probablemente habría llevado a una profunda concentración del sistema bancario y a una estampida aun mayor del dólar.

[21] Para más detalles, véase el capítulo de Zícari, en este mismo volumen.

[22] Los datos surgen del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

[23] En varios sectores intensivos en mano de obra (calzado, indumentaria, metalurgia liviana), a pesar de que el consumo aparente tendió a caer, la producción y la oferta local crecieron y ganaron participación en el mercado interno, al tiempo que las importaciones se desplomaban. Este hecho explica que hacia 2005, cuando en la Argentina se recuperaban los niveles de PBI de 1998, había 1,2 millones más de ocupados.

[24] Los datos son de elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía, el Indec e institutos de estadística provinciales.

[25] A modo de ejemplo, el rubro “inversión real” del gasto público subió, en términos reales, un 952% entre 2002 y 2007.

[26] El SMVM creció un 146% en términos reales entre 2002 y 2006, en tanto que la jubilación mínima lo hizo en un 114% entre 2002 y 2007.

[27] Según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), en 1998 había 430.000 empresas formales, 380.000 en 2002, 407.000 en 2003 y 587.000 en 2008.

[28] Los datos sobre desempleo consignados a lo largo de este capítulo corresponden a las cifras oficiales estimadas por el Indec. Si bien existen dudas sobre su plena validez a partir de 2007, cabe señalar que tendencialmente coinciden con los datos de empleo formal asalariado provistos por el Ministerio de Trabajo, fuente no cuestionada.

[29] Datos del Ministerio de Trabajo.

[30] Este coeficiente mide la dispersión de una variable, en este caso del ingreso. Varía de 0 a 1, siendo 0 un indicador de equidad absoluta, y 1, de máxima desigualdad.

[31] Cálculo propio sobre la base de datos del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (Cedlas).

[32] Los datos no son comparables con los datos oficiales de pobreza publicados en septiembre de 2016, cuando el Indec reanudó las mediciones de pobreza con un cambio metodológico sustancial. Ese cambio consistió en una actualización de la canasta básica total, encareciéndola un 35% en relación con la medición tradicional e introduciendo, respecto de esta, 12,8 puntos porcentuales de pobres.

Este guarismo está explicitado en la nueva metodología publicada por el Indec en noviembre de 2016, donde el organismo señala que en 2006 la pobreza, con el nuevo método, habría sido del 41,9% en lugar del 29,1% según la medición tradicional.

[33] Datos del Indec.

[34] Datos tomados de Ferreres (2010).

[35] En un esquema de metas de inflación, el BCRA proyecta una tasa de inflación como "target" e intenta dirigir la inflación real hacia la meta propuesta mediante el uso de variaciones del tipo de interés y otros instrumentos monetarios.

[36] Según Kulfas (2016), en 2004 Lavagna, defensor del modelo de tipo de cambio real competitivo, enfrentó la propuesta de Alfonso Prat Gay, por entonces titular del BCRA, de introducir un esquema de metas de inflación, como sugería el FMI.

[37] Hay una fuerte controversia sobre la influencia del tipo de cambio en el proceso de reactivación económica en la Argentina: entre otros, Amico (2013) la minimiza, mientras Frenkel y otros (2015) la consideran decisiva. Aquí sostenemos una multicausalidad; la contribución de la expansión de la demanda interna es innegable, pero su impulso fue particularmente favorecido por unas condiciones iniciales promisorias, entre otras, la conjunción de un tipo de cambio depreciado y la licuación de los pasivos empresariales.

[38] La cifra llegaría al 93% en 2010, cuando se inició una nueva ronda de renegociación de la deuda con los que se habían rehusado a participar en 2005.

[39] El riesgo soberano, también conocido como "riesgo país", refiere a la eventualidad de que un Estado se vea imposibilitado o incapacitado de cumplir con sus obligaciones financieras con algún agente extranjero.

[40] Para mayores precisiones sobre este tema, véase, por ejemplo, el capítulo de Kern y Nemiña, en este mismo volumen.

[41] El dato surge de la Encuesta de Demanda Laboral Insatisfecha del Indec.

[42] En junio de 2016, el Indec recalculó las series de PBI desde 2004; de

acuerdo con estas nuevas estimaciones, el crecimiento entre 2008 y 2015 habría sido un 12% menor al previamente publicado.

[43] Para un análisis en profundidad sobre la crisis y su impacto en América Latina, véase Santarcángelo y otros (2015).

[44] Los datos surgen del promedio de las estadísticas provinciales.

[45] Entre los meses de abril de 2006 y 2007, los precios internos crecieron un 11,6%. Los datos de precios internacionales de los alimentos corresponden al FMI; los de los precios domésticos, al promedio de las inflaciones provinciales.

[46] Al respecto, véase Schteingart (2011).

[47] Datos del FMI.

[48] Datos del Indec.

[49] Curiosamente, los salarios reales crecieron en 2009 (un 5% en los privados registrados), debido a que los precios se desaceleraron de forma notoria, producto de la brusca caída de los precios internacionales. La inflación en la Argentina pasó de un promedio del 31% interanual en el segundo trimestre de 2008 al 12% a mediados de 2009. En tanto la productividad cayó en ese año, puesto que la producción se contrajo más que el empleo, la participación asalariada en el PBI del sector privado aumentó significativamente, del 36% al 39,7%, y logró así retornar al nivel de 1993.

[50] Según el Indec, la actividad económica se contrajo un 11,4% interanual en el segundo trimestre de 2009.

[51] El gobierno había resuelto adelantar las elecciones legislativas, previstas para octubre, al pronosticar, erróneamente, que ese mes sería el peor en términos de actividad económica.

[52] El empleo público creció más del 3% en 2009, en tanto que el costo salarial del sector público lo hizo en un 11% en términos reales. Los gastos de capital subieron un 16% en términos reales (Coatz y otros, 2015).

[53] Según datos del Cifra-CTA.

[54] La muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010 conmovió a buena parte de la sociedad argentina y fortaleció el reagrupamiento de fuerzas en torno a la presidenta.

[55] El dato surge de una entrevista a un informante clave de la UIA, que participó de las negociaciones por paritarias.

[56] En julio de 2009, el tipo de cambio real multilateral fue un 71% más elevado que a mediados de los noventa; para diciembre de 2011, la distancia se había reducido al 25%.

[57] Según datos del Cifra (2012).

[58] Hasta ese entonces, el máximo permitido era de 2 millones de dólares por persona por mes; Marcó del Pont proponía bajar ese monto a 500.000 dólares.

[59] Situada en la provincia de Neuquén, el área de Vaca Muerta es uno de los reservorios de hidrocarburos no convencionales más grandes y con mayor calidad del mundo.

[60] Es probable que esta decisión haya tenido también un componente más político. Un accidente ferroviario en Buenos Aires en febrero de 2012, con 52 muertos, puso al descubierto la desinversión en el sistema ferroviario, así como tramas de corrupción en ciertos segmentos de la política pública. El gobierno pudo haber pensado que una medida conflictiva con un impacto directo sobre los precios profundizaría el descontento sobre la acción gubernamental que había generado la tragedia.

[61] A mediados de 2015, tras tres años de implantación del programa, los resultados mostraban una implementación más lenta que la anunciada en su origen, aunque importante en términos absolutos. A mediados de 2015 se habían puesto en marcha 170.000 soluciones de viviendas, contra las 300.000 que deberían haberse dado a razón de 100.000 por año.

[62] Entre 2009 y 2012 el tipo de cambio real multilateral se había apreciado un 39%, de modo que en este último año el nivel fue “apenas” un 23% superior al de mediados de los noventa.

[63] Promedio de los IPC de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Luis, Neuquén y Tierra del Fuego.

[64] El programa Precios Cuidados supuso un acuerdo no sólo con los supermercadistas, como en los acuerdos de precios previos, sino con diversos eslabones de las cadenas de valor. Asimismo, las multas que el Estado impuso a los comercios que hicieran “trampa” con el plan, más una fuerte inversión publicitaria que hizo de Precios Cuidados casi una marca, dieron potencia al programa.

[65] En septiembre de 2008, Cristina Fernández de Kirchner había anunciado que la Argentina cancelaría la deuda con el Club de París con reservas de libre disponibilidad del BCRA. La cancelación total era una herramienta para evitar que el FMI auditara al gobierno, lo cual era una demanda del Club de París si el país adoptaba un cronograma de pagos. El estallido de la crisis internacional echó por tierra esa estrategia.

[66] La cláusula RUFO –sigla de Rights Upon Future Offers– fue introducida en los canjes de deuda de 2005 y 2010, y comprometía al gobierno argentino, en caso de eventuales pagos en mejores condiciones que las recibidas por los bonistas reestructurados, a extenderles a estos tales condiciones.

[67] Fábrega alentaba una solución en la que los grandes bancos privados nacionales intermediaban “recomprando” los títulos en poder de los fondos buitre. Kicillof se opuso por la incertidumbre en torno al costo efectivo del acuerdo y por la naturaleza de la garantía que los bancos exigían para involucrarse en la operación.

Anexo estadístico

Indicadores macroeconómicos y productivos

	1998	2002	2003
Variación PBI (vs. período anterior)	3,6%	-18,4%	8,8%
Nivel del PBI (1998 = 100)	100	81,64	88,86
Variación del PBI industrial (vs. período anterior)	1,8%	-27%	16%
Nivel del PBI industrial (1998 = 100)	100	73,05	84,71
Cantidad de empresas	426.907	375.781	404.678
Cantidad de empresas industriales	49.928	40.048	43.592
Variación de precios al consumidor (a diciembre)	0,9%	41%	3,7%
Gasto público primario real (1998 = 100)	100	87,71	96,88
Resultado fiscal primario (% del PBI)	2,16	2,97	4,85
Resultado fiscal financiero (% del PBI)	-0,16	0,86	3
Deuda externa púbica (% del PBI)	27,1%	84,3%	79,6%
Formación de activos externos (milll. de USD)	-5678	-7728	-3808

Indicadores sociales y distributivos

	1998	2002	2003	2004
Tasa de empleo (% población total)	40,6	34,4	37,7	40,6
Tasa de desocupación (% de la PEA)	1,.9	22,6	22,6	18,1
Tasa de empleo asalariado no registrado	41,6	41,0	41,7	42,1
Tasa de pobreza (% personas)	25,9	57,5	49,7	41,6
Coeficiente de Gini (IPCF)	0,501	0,533	0,528	0,501
Salario real (1998 = 100)	100,0	80,8	77,6	82,9
Participación asalariada en el PBI (sector privado)	32,48	28,26	28,17	30,47
Participación asalariada en el PBI (total)	39,80	33,92	33,46	35,31

Indicadores del sector externo

	1998	2002	2003	200
Tipo de cambio real multilateral (1998 = 100)	100	208,1	195,1	198
Cantidades exportadas (1998 = 100)	100	106,0	111,3	111
Cantidades importadas (1998 = 100)	100	31,8	47,7	71,
Términos del intercambio (1998 = 100)	100,0	101,6	109,9	117
Balanza comercial (mill. de USD)	-4944	16.661	16.088	12.
Saldo de cuenta corriente (% del PBI)	-4	7,2	5,2	1,8
Reservas internacionales (mill. de USD, al 31/12)	26.524	10.485	14.119	19.

4. La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa

Una aproximación estructural

Martín Schorr

Andrés Wainer

Desde mediados del siglo pasado, la problemática del desarrollo ha ocupado un papel destacado en el pensamiento económico en los países subdesarrollados o periféricos. El atraso relativo de las naciones latinoamericanas ha sido atribuido a diversos factores, entre los cuales se destacan la heterogeneidad productiva y la concentración de las exportaciones en materias primas, la incapacidad para generar un desarrollo tecnológico endógeno, la debilidad del sector productor de bienes de capital, el predominio del capital extranjero entre las empresas más importantes y modernas, y el drenaje de excedente hacia el exterior a través de una multiplicidad de mecanismos comerciales y financieros. En el caso argentino, todas estas cuestiones se han expresado de diversas formas y con distinta intensidad en el sector externo, espacio económico en el cual se condensan los principales problemas estructurales que enfrenta la economía local.

De esta manera, la restricción externa al crecimiento ha sido una cuestión recurrente en la Argentina desde el inicio de su proceso de industrialización en tanto el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico se han visto restringidas por la disponibilidad de divisas. Sin embargo, esta problemática no se ha mantenido inalterada a lo largo del tiempo: algunas de sus características

han variado, en especial en las últimas décadas del siglo pasado. Mientras que durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones los cuellos del botella en el sector externo estaban asociados fundamentalmente a la dinámica productiva (la demanda de divisas por parte de la industria en su fase de crecimiento superaba la oferta generada por las exportaciones agropecuarias), tras la irrupción de la valorización financiera con la última dictadura militar, el equilibrio externo pasó a depender, en lo sustantivo, del movimiento de capitales.

Tras la debacle de 2002, el desempeño favorable de la economía doméstica durante varios años de los gobiernos kirchneristas fue posible, en buena medida, por la existencia de un importante superávit en el intercambio de bienes y, reestructuración mediante, por una reducción significativa en los pagos de los intereses de la deuda externa. Sin embargo, las evidencias disponibles indican que el desenvolvimiento de la economía nacional hasta 2015 reconoce dos grandes fases luego del crítico y sumamente regresivo año 2002. La primera de ellas coincide con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y el inicio del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), ya que entre 2003 y 2008 el producto bruto interno (PBI) global se expandió a una tasa anual acumulativa del 8,4% (con un rol protagónico de las actividades industriales), las cuentas fiscales fueron excedentarias y la inflación (precios al consumidor) se mantuvo en umbrales inferiores al dígito anual (hasta 2006). Por su parte, entre 2008 y 2015, es decir, durante la segunda mitad del primer gobierno de Fernández de Kirchner y todo el segundo, el PBI creció a un promedio del 1,5% por año en un cuadro signado por la emergencia de la crisis internacional, una paulatina erosión de la holgura fiscal, la restricción externa y una suba considerable en el nivel general de precios, que superó por mucho los dos dígitos por año (Cifra, 2015; Damill y Frenkel, 2013; Mercatante, 2015).[68]

Los problemas en el frente externo en esta segunda etapa de los ciclos kirchneristas se debieron fundamentalmente a la confluencia de una serie de factores coyunturales y estructurales, dado que el crecimiento sólo pudo sostenerse sacrificando reservas internacionales, estrategia que encontró un límite preciso en el nivel relativamente bajo que estas alcanzaron a fines de 2013. En dicha coyuntura, a comienzos de 2014, el gobierno decidió avanzar con un ajuste parcial para contener la pérdida de reservas (devaluación, restricción monetaria, etc.) que tuvo consecuencias negativas en el nivel de actividad.

Esta dinámica remite en varios sentidos a aquella exhibida por la economía

argentina durante la segunda fase de industrialización sustitutiva, más conocida como "stop and go". Sin embargo, el hecho de que se haya detenido la valorización financiera y haya vuelto a ocupar un rol central la dinámica productiva no implica que se trate de un simple "retorno al pasado". Los procesos de internacionalización comercial, financiera y productiva a nivel mundial (Arceo, 2011), que cobraron impulso en el país a partir de la última dictadura militar (1976-1983) y que fueron profundizados sobremanera en el transcurso de la década de 1990, dieron lugar a cambios estructurales sobre los cuales se despliega el desarrollo capitalista reciente en la Argentina.

En ese marco, este capítulo busca identificar los principales determinantes estructurales de la restricción externa que padeció la economía argentina bajo los gobiernos kirchneristas. Esto no implica desconocer la concurrencia de elementos coyunturales que coadyuvan a explicar dicho cuadro, sino que su mayor o menor relevancia está dada por la existencia de un particular modo de reproducción económico-social, con limitaciones propias de una economía dependiente en el siglo XXI.

Para ello, en primer lugar se analiza la evolución de los principales componentes de la balanza de pagos durante el kirchnerismo, intentando establecer distintas etapas dentro del período. En segundo lugar, con miras a dilucidar las causas "de fondo" de dicha evolución, se intentan identificar los factores estructurales que, en su articulación, permiten dar cuenta de los complejos problemas que afronta la Argentina en su sector externo. En este sentido, el foco del capítulo está puesto en analizar la dinámica comercial que exhibió la "renaciente" industria doméstica, los efectos de la extranjerización de la economía nacional y la renovada fuga de capitales. El texto cierra con unas breves reflexiones finales que apuntan a señalar algunas de las principales limitaciones que enfrenta la economía argentina para consolidar un proceso de desarrollo sustentable y superar su carácter dependiente en este nuevo siglo.

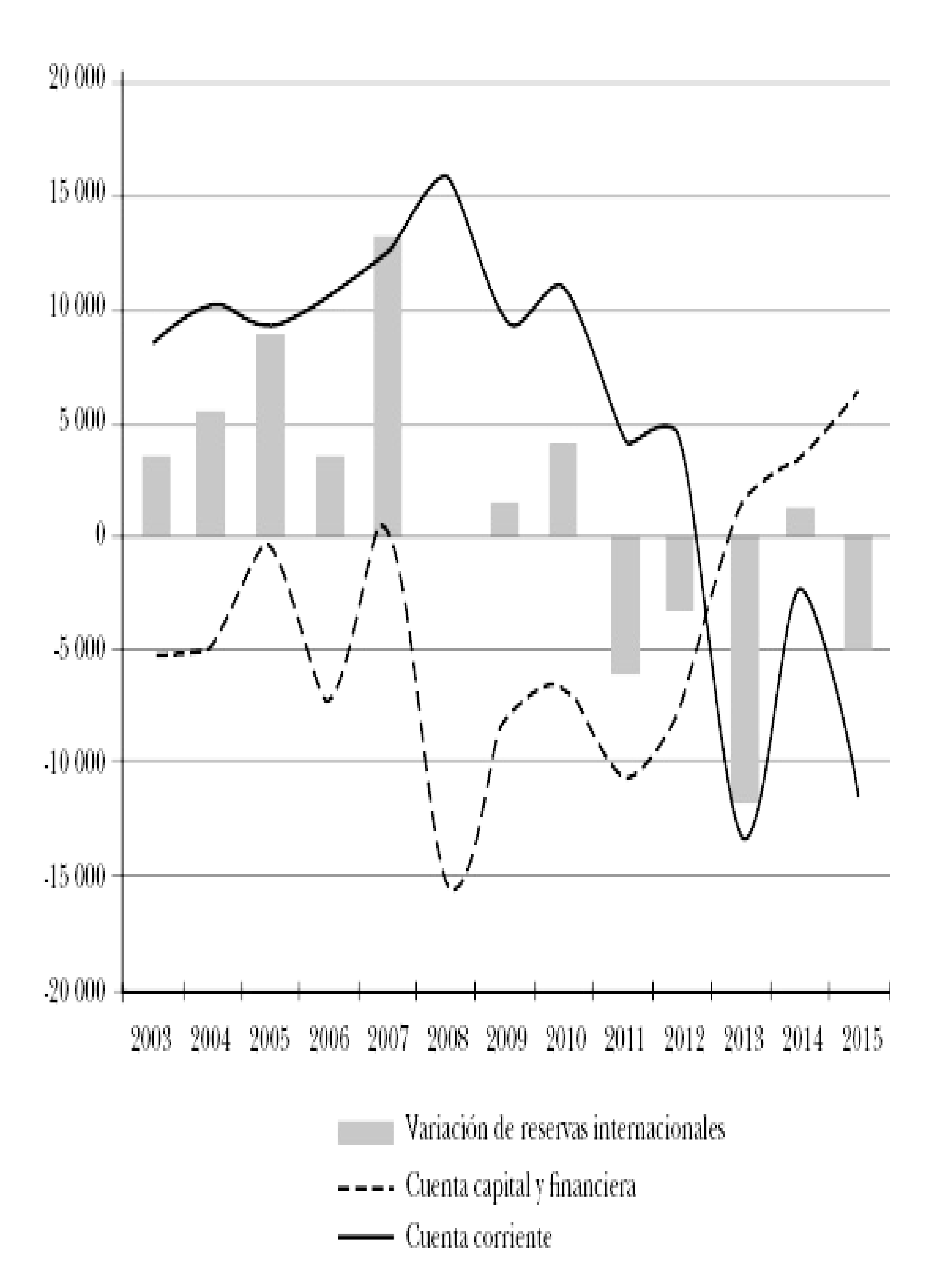
La reaparición de un viejo problema endémico de la economía argentina

La acumulación de reservas internacionales entre 2003 y 2010 fue posible,

básicamente, por la obtención de un importante superávit en cuenta corriente sostenido por muy buenos resultados en materia comercial (gráficos 4.1 y 4.2). Esta trayectoria se asemeja, en cierto sentido, a la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, cuando el capital financiero tenía escasa incidencia en la provisión de divisas, aunque, por supuesto, el contexto mundial y regional difería del actual en muchos aspectos.

La magnitud del excedente comercial se volvió decisiva para el resultado general de la cuenta corriente y, dada la importancia que adquirió, para el conjunto de la balanza de pagos. Dicho superávit dependió, en lo esencial, del resultado del intercambio de mercancías, ya que tanto las transacciones de servicios[69] como el resultado neto de las transferencias correspondientes a rentas de la inversión (en particular, el cobro y el pago de intereses y la remisión de utilidades y dividendos) fueron sistemáticamente deficitarias.

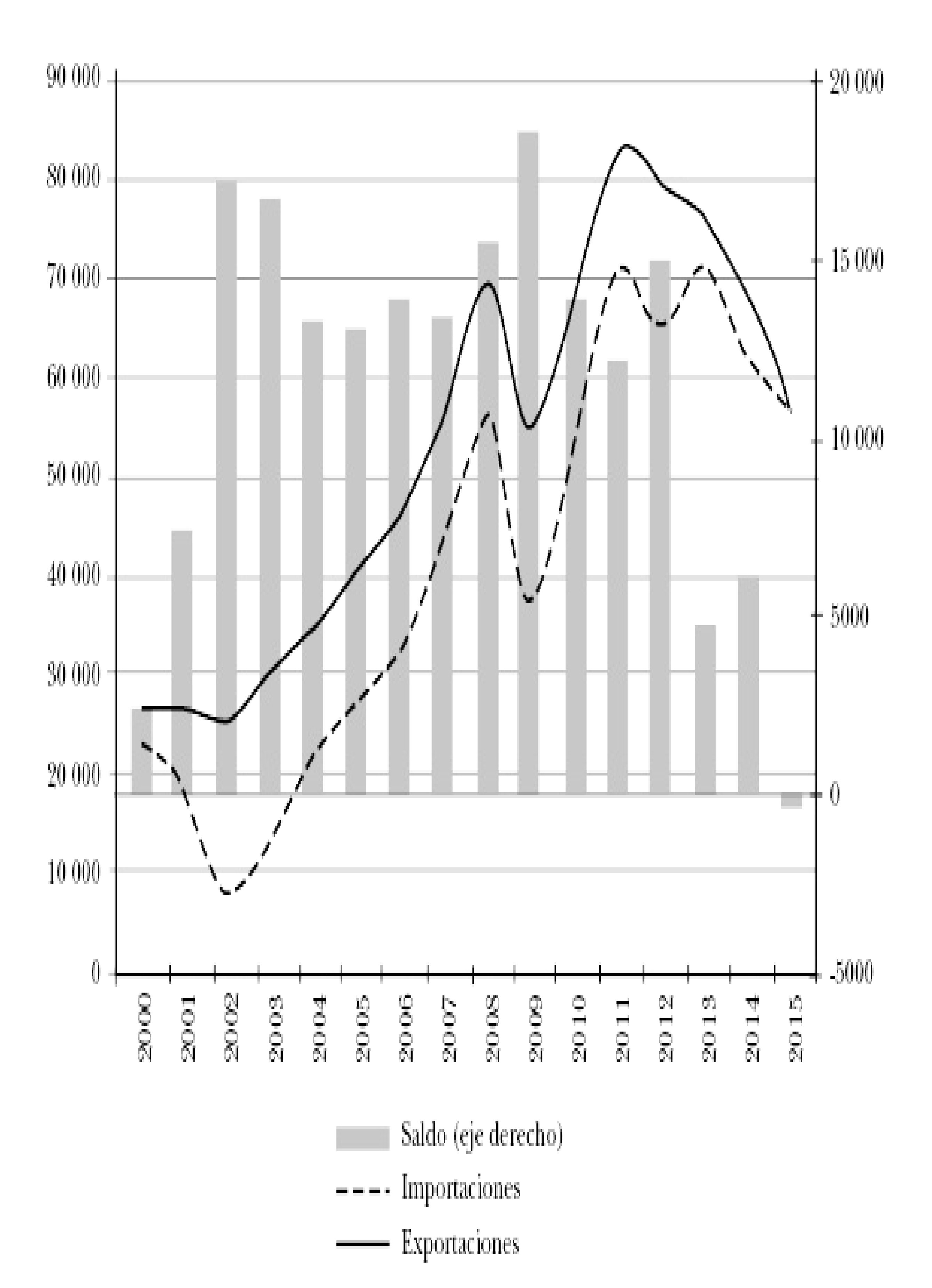
Gráfico 4.1. Evolución del resultado de los principales componentes de la balanza de pagos argentina, 2003-2015 (millones de dólares)



20 000
15 000
10 000
5 000
0
-5 000
-10 000
-15 000
-20 000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Variación de reservas internacionales
Cuenta capital y financiera
Cuenta corriente

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco Central (BCRA) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

Gráfico 4.2. Evolución local de los pagos por exportaciones e importaciones y saldo comercial de mercancías, 2000-2015 (millones de dólares)


90 000
80 000
70 000
60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
0
20 000
15 000
10 000
5000
0
-5000
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Saldo (eje derecho)
Importaciones
Exportaciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Indec y del BCRA.

Como se observa en el gráfico 4.2, a partir de 2003 las exportaciones crecieron de modo considerable, aunque también lo hicieron las importaciones tras una profunda contracción en 2002. Si bien la devaluación de la moneda en dicho año pudo haber alentado en sus inicios las exportaciones de algunos productos no tradicionales, diversos estudios indican que la expansión del grueso de las ventas al exterior suele estar menos relacionada con el nivel del tipo de cambio que con otros factores, como los términos de intercambio y la expansión de la demanda externa (Amico, 2013; Mantey, 2013), variables con tendencias muy positivas hasta la irrupción de la crisis mundial en 2008-2009.

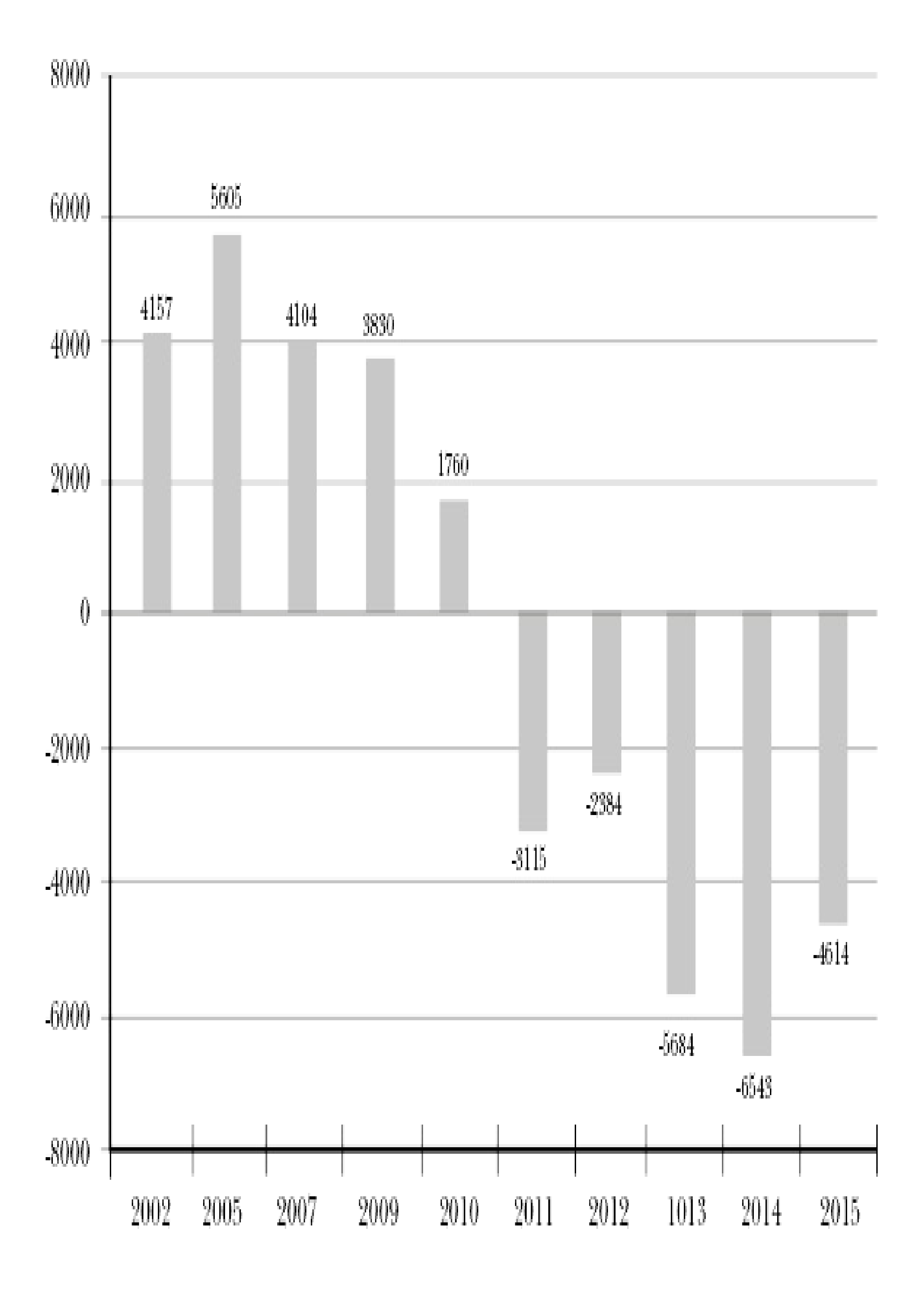
De lo que no caben dudas sobre el impacto de la devaluación en 2002 es de la profunda caída de las importaciones registrada ese año. Si bien el encarecimiento relativo de los productos importados desalentó algunas compras en el exterior (sobre todo de bienes finales), el hecho decisivo fue la fuerte contracción del ingreso que produjo el salto en el tipo de cambio y, con ello, de la demanda agregada, que ya venía disminuyendo paulatinamente en los años finales de la convertibilidad.[70] En cuanto la economía comenzó a mostrar signos de recuperación hacia fines de 2002, las compras externas volvieron a incrementarse, incluso a un ritmo mayor que las exportaciones.

En el notable desempeño importador que se registra a partir de 2003, concurren varios elementos, entre los cuales se destacan la ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización e inserción internacional de la industria argentina respecto de los años de vigencia del neoliberalismo, los escasos avances exhibidos en materia de sustitución de importaciones, la “sustitución inversa” alentada por diferentes vías y el elevado componente importado de muchas de las ramas industriales que lideraron el crecimiento, como la automotriz y la electrónica de consumo (Porta, 2013; Schorr, 2013). A esto habría que agregar las cuantiosas compras externas por las restricciones energéticas existentes, que desembocaron desde 2011 en un déficit cada vez más pronunciado de la balanza comercial del sector (Barrera, 2013), como se observa en el gráfico 4.3.

El achicamiento del superávit comercial a partir de 2011 no fue mayor al año

siguiente debido a la imposición de diversas restricciones a las importaciones, en el marco de la reaparición de los problemas en el sector externo (licencias no automáticas de importación, declaraciones juradas anticipadas, requisitos de facto para compensar importaciones con exportaciones, etc.). No obstante, en 2013 la balanza comercial se deterioró severamente por efecto de una caída en los volúmenes exportados (en un escenario de deterioro de los términos de intercambio)[71] y una suba en las importaciones, en parte ligada a la necesidad de dar respuesta a la crisis energética y de paliar, de manera parcial, los efectos negativos que tuvieron las restricciones aludidas sobre el nivel de actividad industrial el año anterior.

Gráfico 4.3. Evolución del saldo de la balanza comercial energética, 2002-2015 (millones de dólares)


8000
6000
4000
2000
0
-2000
-4000
-6000
-8000
4157
5605
4104
3830
1760
-3115
-2384
-5684
-6543
-4614
2002
2005
2007
2009
2010
2011
2012
1013
2014
2015

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Energía y el Indec.

Como se desprende del gráfico 4.2, en el último año analizado (2015) el saldo comercial volvió a ser deficitario tras una década y media de resultados positivos. Los distintos vaivenes que tuvo el balance comercial desde 2011 hasta alcanzar este resultado negativo no se debieron a eventuales mejoras en la competitividad de las exportaciones argentinas, como lo demuestra su continuo descenso, sino a la retracción que experimentaron las importaciones en los años 2012 y 2014. Ello indica que el salto devaluatorio producido a inicios de 2014 no mejoró la situación comercial del país a partir de una expansión de las ventas al exterior, sino a partir de una caída en los salarios reales (del orden del 5% para los trabajadores registrados del sector privado [Cifra, 2015]), lo que desembocó en una merma en el nivel de actividad y, en consecuencia, en menores requerimientos de importaciones.[72] [73] Este proceso es similar a la clásica dinámica cíclica del período sustitutivo, aunque en paralelo presenta algunas novedades ostensibles.

Si bien los movimientos de capitales tendieron, default y “salida devaluatoria” de la convertibilidad mediante, a perder la centralidad que habían adquirido durante los años noventa, lejos están de haberse vuelto irrelevantes en el resultado de la balanza de pagos. He aquí una diferencia que no se puede soslayar con la dinámica que tuvo el sector externo durante la etapa sustitutiva: la existencia de un superávit comercial no garantiza de por sí la acumulación de reservas ya que ello depende no sólo de los restantes componentes de la cuenta corriente, sino también del desempeño de la cuenta capital y financiera. Al respecto, cabe destacar que el ingreso de capitales tras el abandono de la convertibilidad fue mucho más moderado que durante la década de 1990, no obstante lo cual, a partir de 2008, la fuga de capitales y los vencimientos de la deuda prácticamente impidieron que el supéravit comercial redundara en un incremento de las reservas internacionales. Si bien las restricciones que se impusieron a mediados de 2011 a la compra de moneda extranjera lograron contener en cierta medida la fuga de divisas, no sucedió lo mismo con los pagos en concepto de vencimientos de capital de la deuda externa. De allí los límites precisos de la estrategia de “desendeudamiento” desplegada en el largo plazo, la

cual dependió en extremo del resultado comercial.

A diferencia del decenio de 1990, cuando los vencimientos de la deuda externa solían refinanciarse con la emisión de nueva deuda, las divisas utilizadas durante el kirchnerismo para el pago tanto del capital como de los intereses procedieron fundamentalmente de los excedentes en el intercambio de mercancías. Ante la reducción del superávit comercial y el deterioro del resultado en cuenta corriente, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner intentó “regularizar” el frente financiero externo (arreglos en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones [Ciadi], indemnización a Repsol por la expropiación del control accionario de YPF, acuerdo con el Club de París, etc.) con vistas a dar ciertas “señales” a los mercados para volver a recibir financiamiento externo y/o inversiones extranjeras. Como dicha estrategia no dio los resultados esperados debido a la ratificación por parte de la Corte Suprema de Justicia estadounidense del fallo del juez Thomas Griesa a favor de un sector de bonistas que había quedado fuera de los canjes de deuda, se acordó una línea de swap con China (junto con la suscripción de una serie de “convenios estratégicos” en materia de inversiones que generaron una diversidad de reparos por parte de distintos sectores –véanse, por ejemplo, Cipibic, 2014 y Ferrer, 2015–). La activación de distintos tramos del acuerdo financiero con China, sumada a otros factores (como la mejora en el saldo comercial en 2014 y la licitación de nuevas bandas de telefonía móvil), posibilitaron una moderada recomposición de las reservas internacionales en poder del BCRA para cumplir con los vencimientos de deuda en 2015.

La reindustrialización acotada y su incidencia en el comercio exterior

Si bien durante los gobiernos kirchneristas la canasta exportadora mostró cierta diversificación en el país al incrementarse ligeramente la participación de las manufacturas de origen industrial (MOI), el desempeño de este tipo de exportaciones estuvo atado a dos factores que merecen ser discriminados. Por un lado, en el marco del Mercosur, aumentaron de manera destacada las exportaciones de automotores, en especial hacia Brasil, pero se trata de una industria que presenta un carácter de armaduría, ya que buena parte de los

componentes son importados; de ahí la existencia de un pronunciado y persistente déficit comercial en este rubro (González y Manzanelli, 2012). Por otro, dentro de las MOI se computan las exportaciones de minerales como el oro, de notable expansión al calor de la puesta en marcha y la consolidación de varios proyectos mineros con fuerte subvención estatal (Basualdo, 2013), pero cuyo grado de industrialización es exiguo (o nulo).

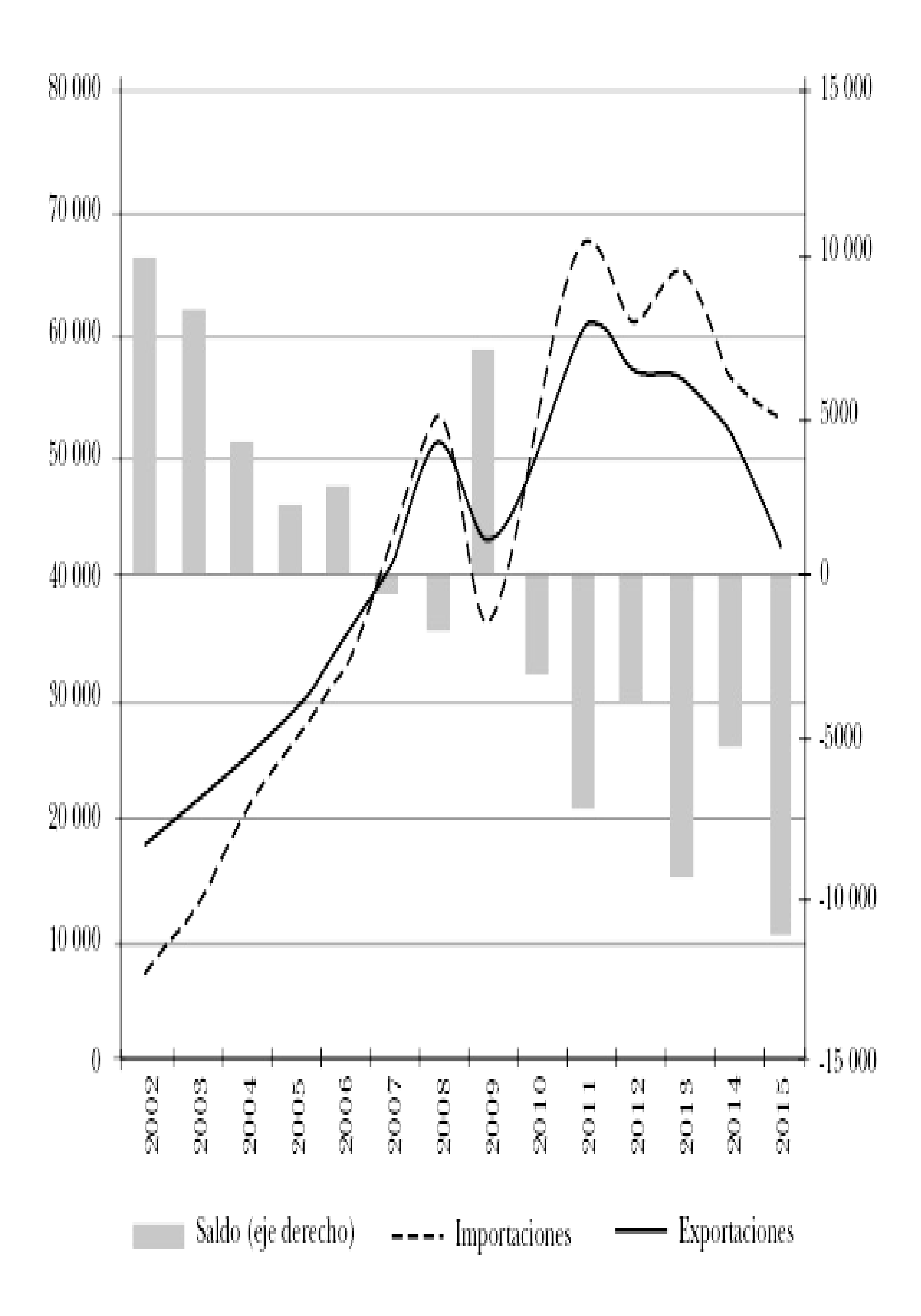
De todas maneras, el aumento de las exportaciones industriales no implica que se hayan superado los desequilibrios en el sector fabril. Más allá del desplome de la producción local de hidrocarburos en los últimos años, el principal problema estructural del intercambio comercial sigue siendo el cuadro deficitario de la actividad industrial. Como se desprende del gráfico 4.4, tras unos años de exhibir superávit luego de la “salida devaluatoria” de la convertibilidad, la industria en su conjunto volvió a registrar déficits comerciales a partir de 2007.[74]

Diversos fenómenos explican este desempeño, entre los cuales cabe destacar lo acotado de la sustitución de importaciones (en materia cuantitativa y cualitativa). Ello como resultado, entre otras cosas, del perfil sectorial resultante de la reestructuración regresiva de 1976-2001 (Azpiazu y Schorr, 2010), los diversos sesgos que caracterizaron al “fomento productivo” en la etapa kirchnerista[75] y el impulso oficial a la demanda de ciertos bienes con un componente importado elevadísimo (automotores, electrónicos de consumo). De allí que la trayectoria industrial durante los gobiernos kirchneristas no haya logrado revertir el cuadro histórico de dependencia tecnológica de la industria argentina y, por esa vía, su naturaleza trunca (Fajnzylber, 1983).

Cabe apuntar que, pese al dinamismo de las ventas externas de MOI, la composición de la canasta exportadora no se acerca ni cuantitativa ni cualitativamente a otros procesos de up-grade de las exportaciones, como los de varios países del Sudeste Asiático. Si bien ya no se trata de un “modelo de dos sectores” (uno exportador –agropecuario–, y otro volcado al mercado interno –industrial–), dado que algunas manufacturas consolidadas han logrado niveles de productividad que les permiten competir en el mercado mundial, la mayor parte de ellas responde a bienes indiferenciados (commodities) con una complejidad tecnológica en general entre mediana y baja (Bekerman y otros, 2015; Belloni y Wainer, 2012; Castagnino, 2006; Schteingart, 2014). Lógicamente, al ser sectores más bien aislados y con una fuerte dependencia de la importación de medios de producción, no logran traccionar a otros rubros de actividad y, por lo

tanto, no contribuyen a una mayor homogeneidad de la estructura productiva.

Gráfico 4.4. Evolución de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial de productos industriales en la Argentina, 2002-2015 (millones de dólares)


80 000
70 000
60 000
50 000
40 000
30 000
20 000
10 000
0
15 000
10 000
5000
0
-5000
-10 000
-15 000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Saldo (eje derecho)
Importaciones
Exportaciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro de Estudios para la Producción (CEP) y de Comtrade.

Con pocas excepciones, las empresas de las ramas de intensidad tecnológica media-alta y alta continúan padeciendo un elevado déficit de competitividad, y es por ello que la Argentina sigue siendo ampliamente deficitaria en el intercambio comercial de manufacturas de mayor contenido tecnológico, en tanto se torna superavitaria a medida que decrece el contenido tecnológico incorporado en los productos (tabla 4.1). En ese aspecto, en la etapa estudiada los sectores con ventajas comparativas basadas en recursos naturales (sobre todo la agroindustria) fueron los que morigeraron los fuertes déficits registrados en el intercambio de bienes de mayor complejidad tecnológica.

Tabla 4.1. Evolución del saldo comercial de las actividades industriales según contenido tecnológico*, 2001-2014 (millones de dólares)

	Contenido tecnológico	Total			
Alto	Mediano-alto	Mediano-bajo	Bajo		
2001	-3162	-4183	693	5588	-1063
2002	-718	-274	2731	8020	9759
2003	-1480	-2813	2634	9887	8228
2004	-3554	-5629	2329	11.000	4146
2005	-4604	-7124	2219	11.802	2293
2006	-5315	-8406	2473	14.041	2792
2007	-6404	-12.024	897	17.137	-393
2008	-6998	-14.973	-922	21.128	-1765

2009	-5751	-7028	301	19.198	6720
2010	-8008	-13.455	-1411	19.905	-2969
2011	-9048	-17.271	-5049	24.487	-6881
2012	-8557	-15.516	-3130	23.512	-3690
2013	-8650	-19.012	-5417	23.932	-9147
2014	-8409	-15.109	-6252	24.684	-5086

* Para la clasificación de las actividades industriales según su contenido tecnológico, véase Schorr (2013).

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Indec y de Comtrade.

Lo antedicho permite concluir que, pese al incremento de las exportaciones entre 2003 y 2011 y su importancia sobre el resultado de la cuenta corriente, no hubo un cambio significativo en su composición, en la medida en que siguieron predominando bienes primarios o industriales de escaso valor agregado y/o contenido tecnológico. Se trata de actividades intensivas en recursos naturales y tecnologías maduras, en su mayoría dependientes de algunas corporaciones transnacionales y de unos pocos grupos económicos nacionales (Gaggero y otros, 2014). De esta manera, las moderadas ganancias de competitivdad que registró la industria argentina no derivaron en gran parte de una inversión sostenida en tecnología e infraestructura que contribuyera a una estructura productiva más homogénea y a una mayor diversificación de la canasta exportadora.

En este sentido, se mantuvo cierta herencia neoliberal en tanto fue sobre todo el “mercado” quien determinó que se expandieran los sectores donde las brechas de productividad entre la producción local y la mundial eran menores, lo cual implicó el crecimiento de ramas que poseían ventajas comparativas estáticas. Es decir que, bajo el kirchnerismo, se asistió a un afianzamiento de la “dualidad estructural” del sector fabril argentino. Ello se expresa en el hecho de que un puñado de rubros productivos ligados al procesamiento de recursos básicos presentó una balanza comercial positiva, mientras que los restantes fueron deficitarios, sobre todo a medida que se avanza hacia manufacturas más complejas, más intensivas en la utilización de conocimiento científico-tecnológico y la difusión de saberes y aprendizajes, más demandantes de mano de obra con elevada calificación y con mayores potencialidades para impulsar a otras industrias (tabla 4.2).

En ese marco se manifiesta entonces una de las “paradojas” del comportamiento fabril durante el kirchnerismo: si bien en repetidas ocasiones estas

administraciones gubernamentales catalogaron a la industria como la “locomotora del crecimiento” y el sector dinamizador y ordenador de un “modelo de crecimiento con inclusión social”, en los hechos, la continuidad de la dependencia tecnológica terminó fortaleciendo la centralidad y el poder de veto de los grandes proveedores de divisas en la Argentina, cuyo ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital en la esfera productiva gira alrededor de actividades con un bajo o nulo grado de industrialización. Estos sectores y los (pocos pero grandes) actores que los controlan resultaron ampliamente favorecidos no sólo en términos estructurales, sino también por las intensas transferencias intersectoriales del ingreso que tuvieron lugar tras la “salida devaluatoria” de la convertibilidad, por efecto de la dinámica que asumió el comportamiento de los precios relativos en la economía y en el plano intraindustrial (Manzanelli y Schorr, 2013).

Ahora bien, la persistencia de una estructura productiva heterogénea y desequilibrada con repercusiones sobre el sector externo no implica que no hayan tenido lugar algunos cambios significativos con respecto a la etapa sustitutiva. Además de las señaladas diferencias en la dinámica de la cuenta capital y financiera, en la fase actual de globalización se ha modificado de manera sustancial el rol del capital extranjero, ya que, por caso, las empresas transnacionales no restringen su producción sólo a un mercado interno protegido, al tiempo que su aporte a la formación de proveedores locales es sumamente acotado. Ello invita a posar la mirada sobre el comportamiento del capital extranjero radicado en el país y la relación que puede establecerse entre su accionar y los problemas en el sector externo.

Tabla 4.2. Saldo comercial según la actividad industrial, 2007, 2011 y 2015 (millones de dólares)

Actividad industrial	2007	2011	201
Alimentos y bebidas	17.375,6	26.113,5	21.
Metales comunes	734,3	2266,5	119
Curtido y terminaciones de cuero y productos de cuero	691,7	293,0	266

Productos de tabaco	-0,6	-29,5	-8,
Madera y fabricación de productos de madera y corcho	87,2	-11,0	-50
Edición e impresión y reproducción de grabaciones	-56,1	-117,2	-13
Prendas de vestir, terminación y teñido de pieles	-77,0	-297,4	-16
Minerales no metálicos	-263,4	-414,0	-53
Papel y productos de papel	-377,7	-671,1	-71
Productos textiles	-513,6	-767,7	-76
Muebles y colchones e industrias manufactureras ncp*	-509,2	-1005,2	-78
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	-1329,3	-2000,8	-11
Productos de caucho y plástico	-709,9	-1400,8	-12
Refinación de petróleo	2356,6	-3085,4	-14
Maquinaria y aparatos eléctricos ncp*	-1663,1	-3053,9	-15
Metalmecánica, excepto maquinaria y equipo	-703,9	-1167,6	-17
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	-798,2	-1534,5	-17
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	-941,1	-1068,7	-20
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	-1699,6	-3480,6	-26
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	-3132,9	-4320,3	-27
Sustancias y productos químicos	-4216,6	-4996,4	-59
Maquinaria y equipo ncp*	-4646,5	-6131,9	-80
Total	-393,3	-6881,0	-10

* ncp: no clasificadas previamente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec y de Comtrade.

Extranjerización y balanza de pagos

Desde la última dictadura militar, la fuga de capitales y los pagos de la deuda externa se convirtieron en las principales formas de salida de divisas de la economía argentina. En ese marco, la cesación de pagos de una parte de la deuda pública a fines de 2001 y la renegociación con quita implicó una desaceleración en su crecimiento y un menor peso en relación con el producto. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década de 1990 también comenzó a incrementarse la importancia de otra forma de transferencia de divisas al exterior, como la remisión de utilidades y dividendos, la cual está relacionada con el notable incremento del nivel de extranjerización que alcanzó la economía argentina en ese decenio. La acelerada centralización del capital durante esos años se asoció al proceso de privatizaciones de las principales empresas públicas así como a la venta de firmas privadas de capitales nacionales a extranjeros. Mientras que la primera modalidad predominó durante los años iniciales de la década (y en 1999 con el traspaso de la porción restante de las acciones de la petrolera YPF que retenía el Estado argentino), en la segunda mitad de la década prevalecieron las operaciones entre privados, lo cual reforzó sobremanera el predominio del capital extranjero entre las grandes empresas (Kulfas y otros, 2002).

Durante la crisis de la convertibilidad, y en especial en 2002, el capital extranjero incrementó aún más su presencia entre las grandes firmas (Azpiazu y otros, 2011; Wainer, 2011), lo que consolidó el rol central de esta fracción del capital en la economía argentina. Tal como lo alertara Braun (1975) al analizar el modelo “stop and go” durante la sustitución de importaciones, el ingreso de divisas bajo la modalidad de inversión extranjera directa (IED) puede contribuir

en el corto plazo a aliviar las tensiones en el sector externo, pero en el mediano-largo plazo tiende a agravarlas, dado que las filiales de las empresas extranjeras remiten utilidades a sus casas matrices de manera constante y realizan diversas transferencias al exterior por otras vías. Por su parte, Diamand (1973) sostenía que la IED era un "paliativo transitorio" en la medida en que tales inversiones no se canalizaran a sectores que produjeran y/o ahorraran divisas. Distintas investigaciones recientes muestran cómo la IED hacia la Argentina y hacia América del Sur en general no se orientó mayormente a rubros que permitieran una importante sustitución de importaciones ni a promover las exportaciones no tradicionales, sino a actividades extractivas relacionadas con la explotación de recursos naturales o bien orientadas a servicios y/o bienes de consumo para el mercado interno con bajos niveles de integración nacional (Abeles y otros, 2013; Belloni y Wainer, 2014).

Además, cabe señalar que durante la década de 1990 una parte importante de las inversiones privadas fueron financiadas con endeudamiento externo (sobre todo mediante obligaciones negociables). Ello implicó que buena parte de las ganancias se remitieran bajo la forma de pago de intereses. En cambio, en el ciclo kirchnerista las inversiones extranjeras se realizaron en gran medida a partir de aportes de capital y reinversión de utilidades (Schorr y Wainer, 2014), lo que determinó, tras la consolidación de un elevado stock de inversión extranjera, un aumento significativo en la remesa de utilidades y dividendos hasta los inicios de la década en curso.

Por otro lado, si bien la reducción de los costos laborales que trajo aparejada la "salida devaluatoria" de la convertibilidad y la posterior reactivación económica a partir de 2003 benefició al conjunto del capital (en particular a los estamentos oligopólicos), las empresas extranjeras fueron las que obtuvieron las tasas de ganancia más elevadas (Azpiazu y otros, 2011). Esa mayor rentabilidad media, junto con el incremento del stock de IED, determinó que las utilidades devengadas por las compañías foráneas crecieran de un modo notable en el período analizado, superando con creces los guarismos de la década anterior. Como muestra la tabla 4.3, las utilidades del capital extranjero radicado en el país pasaron de un promedio anual de 2379 millones de dólares entre 1992 y 2000 a 7434 millones entre 2003 y 2015, con un valor máximo de 11.970 millones de dólares en 2011.[76]

Tabla 4.3. Evolución de la IED bruta, las utilidades devengadas, la reinversión y la remisión de utilidades en la Argentina, 1992-2015 (millones de dólares y porcentajes)

	IED (1)	Utilidades de IED (2)	Reinversión de utilidades (3)
Prom. 1992-2000	8253	2379	591
Prom. 2003-2015	7781	7434	3636
2003	1652	1084	-808
2004	4125	3149	71
2005	5265	4917	1156
2006	5537	6577	3108
2007	6473	6728	2050
2008	9726	7418	396
2009	4017	7919	2894
2010	11.333	11.671	5322
2011	10.840	11.970	3732
2012	15.324	9813	7343
2013	9822	9396	7821
2014	5065	7702	6121
2015	11.979	8294	8058

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Indec.

Si bien en la etapa indagada también se incrementó la remisión en términos absolutos, el aumento superior que exhibieron las utilidades dio como resultado una menor proporción de estas remitidas al exterior. Este fenómeno estuvo asociado a una suba en la reinversión de utilidades. Es por ello que, si bien la proporción de utilidades remitidas cayó en relación con las utilidades devengadas, se incrementó con respecto al total de la IED. El alto grado de extranjerización alcanzado a comienzos del nuevo siglo y su poca variación relativa en los últimos años[77] determinaron que las utilidades obtenidas por las empresas extranjeras que se desenvuelven en el medio local adquirieran un comportamiento mucho más dinámico que la entrada de inversiones. Por una parte, los beneficios evolucionaron a una tasa muy superior a la de aquella, mientras que presentan umbrales considerables que superaron los niveles de IED en seis años del período comprendido entre 2003 y 2015 (tabla 4.3). Así, la remisión de utilidades pasó de significar el 21,7% de las entradas de IED durante la convertibilidad (promedios anuales) al 48,8% durante el kirchnerismo. De este modo, el aporte que la IED podría realizar como ahorro externo se vio reducido a cerca de la mitad de los flujos procedentes del exterior, estimación que se restringe de un modo considerable si se computa la salida de divisas de las corporaciones transnacionales por otros medios, como el pago de royalties y honorarios, la subfacturación de exportaciones, la sobrefacturación de importaciones y/o el pago de intereses a empresas relacionadas, entre otras.[78]

Con los pocos datos existentes, resulta dificultoso estimar la magnitud de este tipo de transferencias que realizan la filiales de las empresas transnacionales a sus casas matrices y/o a otras firmas vinculadas en el exterior; sin embargo, una primera aproximación proviene del análisis de la evolución de los pagos en concepto de intereses, por un lado, y de regalías y servicios empresariales y profesionales, por otro. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, según información del Banco Central, la deuda comercial y financiera de las filiales con sus casas matrices o empresas del mismo grupo pasó de representar el 30,7% del total del stock de deuda externa privada en 2002 al 44,2% en 2015 (31.305 millones de dólares), con un promedio anual del 36,7% para el período. Por su parte, el promedio anual de los intereses pagados por parte del sector privado

entre 2002 y 2015 fue de 2345 millones de dólares, con lo cual se puede estimar que al menos una tercera parte de estos intereses (861 millones anuales en promedio) corresponde a transferencias realizadas por empresas transnacionales a sus casas matrices y/o compañías vinculadas. Asimismo, las remesas al exterior en concepto de pago de regalías y honorarios profesionales pasaron de 960 millones de dólares en 2002 a 4973 millones en 2015, de los cuales una parte significativa corresponde a erogaciones efectuadas por capitales extranjeros.[79]

En referencia a las tendencias apuntadas, cabe considerar que la remisión promedio bajo el kirchnerismo se incrementaría significativamente de no computarse lo ocurrido en los últimos cuatro años analizados (2012-2015), dado que si bien las utilidades siguieron siendo elevadas (8800 millones de dólares promedio), la remisión declinó en forma considerable para los registros que se habían manifestado en los años anteriores (tabla 4.3). Ante la virtual imposibilidad de remitir beneficios por las restricciones cambiarias imperantes desde mediados de 2011 y por las limitaciones impuestas por el Banco Central, se registró un incremento de carácter estrictamente contable en la reinversión de utilidades en el período aludido, lo cual explica el grueso del incremento de la IED ya que los aportes de capital se vieron reducidos.[80] A esto debe agregársele una menor remisión en el sector petrolero a raíz de la reestatización parcial de YPF.[81]

En definitiva, más allá de la situación particular y en gran parte transitoria de los últimos años, la tendencia general de la remisión de utilidades fue creciente y se asocia con tres fenómenos relacionados: a) el alto grado de extranjerización alcanzado por la economía argentina, b) la elevada rentabilidad que obtuvieron las firmas extranjeras en el nuevo contexto macroeconómico, y c) la propensión relativamente baja a invertir en el país que estas firmas presentaron (y cuando lo hicieron, con implicancias en general perniciosas sobre la balanza comercial y la matriz industrial).[82] A estos factores se les suman otros elementos coyunturales que exacerbaron la remisión, como la necesidad de muchas empresas transnacionales de remitir ganancias a sus casas matrices en un contexto de crisis económica en sus países de origen.

Pero la importancia del capital extranjero no se circunscribe sólo a la remisión de utilidades y otras transferencias, sino que involucra también al comercio exterior. No sólo por su perfil sectorial, sino también por la concentración de las exportaciones en unas pocas manos. Desde la salida de la convertibilidad, la IED

estuvo sobre todo dirigida hacia sectores que cuentan con ventajas comparativas naturales y/o institucionales de privilegio. Teniendo en cuenta que buena parte de estos rubros están muy orientados hacia los mercados externos, cabría esperar que el proceso de extranjerización también se viera reflejado en las exportaciones. Y, en efecto, el selecto grupo de firmas extranjeras que integran el panel de las 200 empresas de mayores dimensiones pasó de explicar, en promedio, alrededor del 20% de las exportaciones totales del país en 1993 al 38,4% en el último año de crecimiento de la convertibilidad (1998), para superar el 40% en 2014 (Gaggero y Schorr, 2016).

Este hecho es muy significativo porque se trata de un número acotado de corporaciones extranjeras (77 en 2014) que detentaron el control de una proporción destacada de las divisas generadas en el país por la vía exportadora. La importancia decisiva que tuvieron las divisas provistas a través del comercio exterior en la suerte de la balanza de pagos dentro del esquema de acumulación que se desplegó desde 2002 le confirió a este reducido conjunto de firmas extranjeras un importante poder de veto sobre la orientación de la política económica. Ello supuso un límite bastante preciso a la autonomía relativa del Estado argentino en tanto este requirió divisas para poder sostener el proceso de crecimiento económico y ciertos equilibrios macroeconómicos, pero su generación fue fundamentalmente patrimonio de un conjunto acotado de actores, en su mayoría extranjeros.

Así, los efectos directos e indirectos de la inversión extranjera sobre el sector externo, en lugar de aliviarlo, tendieron a agravar en el largo plazo el problema de la restricción externa. En ese marco, la importancia que adquirieron el superávit comercial y la remisión de utilidades y otros flujos dentro de la cuenta corriente y la IED en la cuenta capital y financiera le otorgaron al capital extranjero un rol decisivo en la oferta y la demanda de divisas.

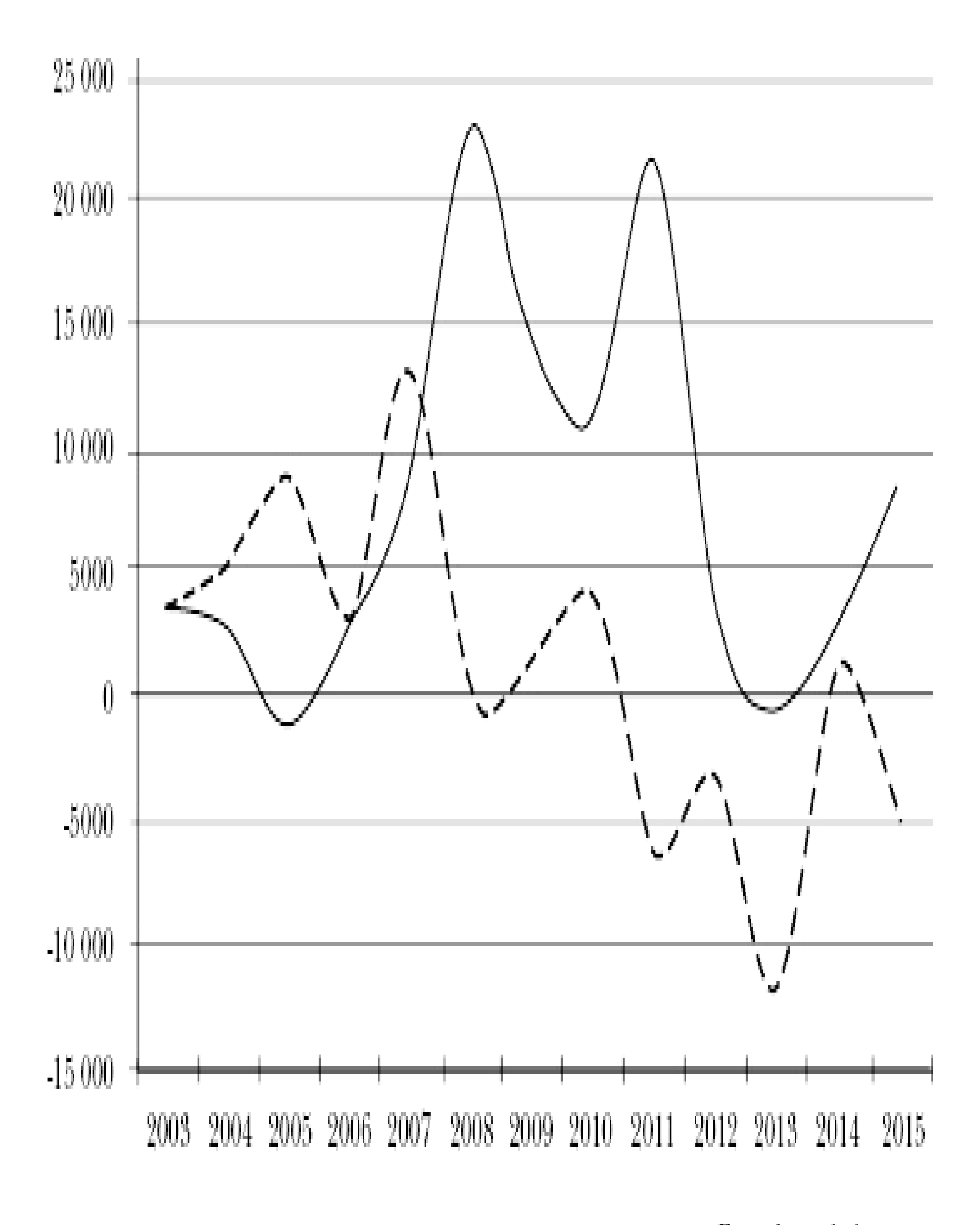
Fuga de capitales locales al exterior

No sólo el capital extranjero contribuyó al drenaje de divisas por diversas vías, sino también los grupos económicos locales: históricamente esta fracción del poder económico agravó los problemas en el sector externo a través de la fuga de

capitales. En la etapa 1976-2001, sobre todo durante la dictadura militar y en el decenio de 1990, el gran empresariado argentino remitió una proporción importante de sus ganancias fuera del territorio nacional, sobre todo a través de la compra de activos en el exterior, tanto físicos (por ejemplo, inversiones inmobiliarias y en empresas) como financieros (divisas, títulos, acciones, etc.), aunque se puede inferir que esta última modalidad fue la privilegiada (Basualdo y Kulfas, 2002). Pese a las modificaciones acaecidas en el funcionamiento del régimen de acumulación luego del abandono del esquema de caja de conversión fija, la formación de activos externos por parte del sector privado más concentrado fue muy dinámica (Gaggero y otros, 2013).

Entre 2007 y 2008 (en especial durante este último año, cuando confluyeron la crisis mundial y el conflicto con las patronales agropecuarias), se produjo un primer hito en la fuga de capitales locales al exterior durante el período kirchnerista (gráfico 4.5): la salida del país de casi 32.800 millones de dólares. Sobre la base de la fuga de divisas de 2009 y 2010 (25.300 millones de dólares acumulados), en 2011 se verificó un nuevo pico, que comprometió más de 21.500 millones de dólares y generó, en conjunción con otros factores ya mencionados, una pérdida muy marcada de reservas internacionales por parte del BCRA, lo que sentó las bases para la instrumentación del denominado “cepo cambiario” y otras restricciones a la disponibilidad de divisas.

Gráfico 4.5. Evolución de la fuga de capitales locales al exterior y variación de reservas, 2003-2015 (millones de dólares)


25 000
20 000
15 000
10 000
5000
0
-5000
-10 000
-15 000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
Variación de reservas internacionales
Fuga de capitales

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCRA.

Las medidas de regulación de la venta de divisas para atesoramiento son las que permiten dar cuenta del fuerte descenso de la fuga de capitales de 2012 a 2014, aunque en este último año se autorizó de manera restringida la venta de dólares para ahorro sin destino específico.[83] De allí que en 2014 y, en especial en 2015, creciera de nuevo la formación de activos externos y, por ello y por otros elementos, el saldo de la balanza de pagos volviera a deteriorarse.

Si bien la desconfianza en la moneda nacional y la opción por el ahorro en moneda extranjera son un fenómeno difundido en el mundo empresarial y en amplias capas de los sectores medios y altos de la Argentina, los propietarios de los grupos económicos tuvieron un rol destacado en la formación de activos externos en los años recientes (como lo habían tenido en el período 1976-2001). La información al respecto es escasa y fragmentaria, pero puede afirmarse que los grandes empresarios locales explican una proporción considerable de la fuga de capitales que se dio en 2008 y 2011. En cuanto a este último episodio, con los datos sistematizados por Zaiat (2012) resulta posible comprobar que, en el listado de los principales compradores de divisas para atesoramiento (personas físicas), figuran directivos de varios conglomerados empresarios y/o grandes compañías locales que, por diversos motivos, se expandieron fuertemente tras la “salida devaluatoria” de la convertibilidad: Bagó, Frávega, IRSA, Ledesma, Macro, Olmedo, Pampa Holding y Petersen, entre otros. A su vez, cuando la indagación se focaliza en el universo de las personas jurídicas, se constata la existencia de firmas pertenecientes a holdings relevantes, como Arcor, BGH, Eurnekian, La Nación, Madanes, Roemmers, Techint y Urquía.

La continuidad de la fuga de capitales en tiempos del kirchnerismo no debería hacer perder de vista la existencia de algunas modificaciones en ese proceso de internacionalización. Bajo el esquema convertible, la fuga realizada por el gran empresariado estuvo relacionada básicamente con el despliegue de diferentes estrategias de “valorización financiera” del capital, así como con la salida al exterior de buena parte de los recursos generados por la venta de muchas empresas y grupos nacionales al capital extranjero (Basualdo, 2006). En los años analizados, si bien algunos de estos elementos también estuvieron presentes

(como la remesa de recursos generados por la desnacionalización de algunas compañías oligopólicas), lo que parece haber primado es el envío al exterior de las abultadas ganancias corrientes internalizadas por esta fracción del poder económico en un escenario de “reticencia inversora” por parte del capital concentrado interno (Manzanelli, 2016).

A este comportamiento de los grandes grupos empresarios debe agregársele un elemento que es propio de una estructura productiva como la argentina, donde las exportaciones dependen en buena medida de medios de producción irreproducibles (como la tierra), que se encuentran en manos privadas y que, por lo tanto, apropian renta. En este caso, una proporción considerable del excedente generado en estas actividades, en especial en la agropecuaria y la minera, no es reinvertido en la esfera productiva. En la medida en que la moneda doméstica no constituye una reserva de valor y en un contexto de tasa de interés real baja o negativa, la renta apropiada tiende a impulsar la demanda de divisas para su fuga posterior. De esta manera, gran parte de los beneficios que se obtienen por el lado de la cuenta corriente a través de las exportaciones tienden a erosionarse por el lado de la cuenta capital de la balanza de pagos.

Pero no sólo los grandes productores agropecuarios contribuyen a la salida de divisas, sino que también lo hacen los actores que se encuentran en los extremos de la actividad. En efecto, el moderno agronegocio (el llamado agribusiness) se encuentra muy extranjerizado y concentrado en cuanto a la provisión de insumos (fundamentalmente semillas, fertilizantes y agroquímicos), pero además en la comercialización de la producción (traders). De esta manera, las grandes firmas transnacionales que controlan buena parte del negocio agropecuario también contribuyen al drenaje de divisas, al igual que el resto del capital extranjero, a partir de la remisión de utilidades, el pago de royalties y la subfacturación de exportaciones, entre otros mecanismos (Teubal, 2008).

Conclusiones

Frente al escenario abierto de restricción externa durante el transcurso del último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se plantearon distintas alternativas (no excluyentes entre sí) para “resolver” la cuestión sin trastocar los márgenes

del patrón de acumulación. Entre ellas se barajaron el inicio de un nuevo proceso de endeudamiento, un mayor ingreso de IED, la adopción de políticas monetarias y fiscales contractivas y la devaluación de la moneda. Es pertinente señalar que dichas medidas pueden servir para sortear problemas transitorios de iliquidez, pero no alcanzan para solucionar los problemas estructurales de la Argentina en el frente externo. Todas ellas apuntan a resolver la contradicción que presenta la economía nacional en su sector externo atacando los efectos y no las causas profundas que generaron la crisis.

La ausencia de una perspectiva de cambio estructural que permita superar de manera sustentable estos problemas no es sólo una cuestión "técnica", sino que encuentra raíces profundas en el entramado de intereses que atraviesa al bloque en el poder en determinada fase del capitalismo a nivel mundial. La resolución de la contradicción que presenta una economía dependiente como la argentina entre la aceleración del proceso de acumulación de capital y los límites que impone una estructura productiva heterogénea y desequilibrada, y que se manifiestan por último como restricción externa, no es independiente de las posiciones que adoptan las distintas clases sociales y fracciones de clase a nivel local y de las relaciones de fuerza a nivel internacional.

Al respecto, las empresas extranjeras no están interesadas en modificar el rol de la economía local en la división internacional del trabajo en tanto esta, más allá de su dotación de recursos naturales, casi no ofrece ventajas comparativas en las cadenas globales de valor. Por otra parte, el hecho de ser un actor central en la provisión de divisas (ya sea a través de la exportación o de la IED) le otorga al capital extranjero un importante poder de veto sobre la orientación de la política económica y el funcionamiento estatal. Dicha capacidad de coacción se ve amplificada por la vigencia de ciertos legados normativos de los años de hegemonía neoliberal que no fueron revertidos por los gobiernos del kirchnerismo (sobre todo numerosos Tratados Bilaterales de Inversión que el país suscribió en la década de 1990 y la Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras, sancionada por la última dictadura militar y ampliada en sus alcances en los años noventa).

En una situación similar se encuentran los grandes exportadores, principalmente aquellos que dependen de las ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales, como los vinculados a la actividad agropecuaria y la agroindustrial, así como a rubros extractivos. La provisión de divisas por parte de estos actores (en su mayoría de origen extranjero, aunque también se destacan algunos grupos

económicos locales) es un elemento central en el esquema de acumulación adoptado tras la salida de la convertibilidad, lo cual puso límites objetivos a la capacidad del Estado de apropiar renta y/o modificar los parámetros del comercio exterior.

Pero tampoco existe una burguesía nacional dispuesta a llevar adelante un proyecto de país distinto al que surge “naturalmente” de la tradicional división del trabajo a escala mundial. Además de su propensión general a fugar buena parte del excedente internalizado, las grandes firmas nacionales, en general, no han logrado competir en igualdad de condiciones con las compañías foráneas, salvo en aquellos casos que explotan ventajas comparativas naturales. El resto del capital doméstico realiza tareas complementarias al extranjero, por lo general, con tecnologías obsoletas y sustentadas en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, mientras que otra parte se refugia en actividades menos dinámicas, donde el capital transnacional no ha desarrollado aún una tecnología nueva y en las cuales las diferencias de productividad son menores (como en el sector comercial), o bien en sectores que se encuentran al margen de la competencia intercapitalista, como aquellos regulados por el Estado (algunos servicios públicos, licencias para actividades como juegos de azar, obras públicas, etc.). El correlato de esta situación es la subordinación general –no exenta de conflictos puntuales– del capital nacional a la lógica del capital extranjero, lo que refleja la incapacidad de la burguesía local de orientar el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

En definitiva, la capacidad que tienen los ciclos de crecimiento sin cambio estructural, como el que vivió la Argentina bajo el kirchnerismo, para mejorar la calidad de vida de la mayoría de su población encuentra un límite en tanto se agotan las condiciones que hicieron posible la aplicación de políticas expansivas. En la medida en que la economía se acerca al pleno empleo de los recursos, reaparecen las tensiones en el sector externo, las cuales, sin un cambio sustancial en las relaciones de fuerza entre las clases que permita una transformación de la estructura productiva, sólo pueden resolverse a costa de buena parte de las conquistas logradas.

Bibliografía

Abeles, M. y otros (2013), “Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina”, en R. Infante y P. Gerstenfeld (comps.), Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina, Santiago de Chile, Cepal-OIT.

Amico, F. (2013), “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, Circus, 5, Buenos Aires.

Arceo, E. (2011), El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial, Buenos Aires, Cara o Ceca.

Arelovich, S. (2011), “Situación de las empresas del complejo oleaginoso de la Argentina. Análisis económico de los balances”, Rosario, mimeo.

Azpiazu, D. y M. Schorr (2010), Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007, Buenos Aires, Siglo XXI.

Azpiazu, D. y otros (2011), Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Barrera, M. (2013), “La ‘desregulación’ del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF. Orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina”, en F. Basualdo, M. Barrera y E. Basualdo, Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano, Buenos Aires, Cara o Ceca.

Basualdo, E. (2006), Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo

XX a la actualidad, Buenos Aires, Siglo XXI.

Basualdo, E. y M. Kulfas (2002), “La fuga de capitales en la Argentina”, en J. Gambina, (comp.), La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina, Buenos Aires, Clacso.

Basualdo, F. (2013), “Evolución y características estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero”, en F. Basualdo y otros, Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano, Buenos Aires, Cara o Ceca.

Bekerman, M. y otros (2015), “Restricción externa al crecimiento de Argentina. El rol de las manufacturas industriales”, Problemas del Desarrollo, 183, México.

Belloni, P. y A. Wainer (2012), “La Argentina en la posconvertibilidad. ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis a partir de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial”, Documento de Trabajo, 23, Área de Economía y Tecnología de la Flacso, Buenos Aires.

— (2014), “El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal”, Problemas del Desarrollo, 177, México.

Braun, O. (comp.) (1975), El capitalismo argentino en crisis, Buenos Aires, Siglo XXI.

Cantamutto, F. y A. Wainer (2013), Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Castagnino, T. (2006), “Contenido tecnológico y diferenciación de producto en las exportaciones argentinas”, Revista del CEI, 5, Buenos Aires.

Castells, M. y M. Schorr (2013), “¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y la de bienes de capital”, en M. Schorr (coord.), Argentina en la posconvertibilidad. ¿Desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política, Buenos Aires, Miño y Dávila.

— (2015), “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”, Cuadernos de Economía Crítica, 2, Buenos Aires.

Castells, M. y otros (2014), “Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente”, Realidad Económica, 283, Buenos Aires.

Cenda (2010), La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010, Buenos Aires, Cara o Ceca.

Cifra (2015), “Informe de Coyuntura nº 17”, Buenos Aires, CTA.

Cipibic (2014), “La emergencia de China y su impacto en el sector de bienes de capital”, Buenos Aires, mimeo.

Damill, M. y R. Frenkel (2013), “La economía argentina bajo los Kirchner. Una historia de dos lustros”, en Iniciativa para la Transparencia Financiera, disponible en <www.itf.org.ar/pdf/documentos/91_2013.pdf> (consultado: 14/8/2015).

Diamand, M. (1973), Doctrinas económicas, desarrollo e independencia, Buenos Aires, Paidós.

Fajnzylber, F. (1983), La industrialización trunca de América Latina, México, Nueva Imagen.

Ferrer, A. (2015), “La construcción de una relación desarrollista”, Página/12, 22 de marzo.

Gaggero, A. y M. Schorr (2016), “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas”, Realidad Económica, 297, Buenos Aires.

Gaggero, A., M. Schorr y A. Wainer (2014), Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo, Buenos Aires, Futuro Anterior.

Gaggero, J., M. Rúa y A. Gaggero (2013), “Fuga de capitales. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes”, Documento de Trabajo, 52, Buenos Aires, Cefid-AR.

González, M. y P. Manzanelli (2012), “La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor”, Documento de Trabajo, 25, Buenos Aires, Área

de Economía y Tecnología de la Flacso.

Grondona, V. (2014), “Fuga de capitales. La manipulación de los precios de transferencia”, Documento de Trabajo, 58, Buenos Aires, Cefid-AR.

Grondona, V. y M. Burgos (2015), “Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero”, Documento de Trabajo, 71, Buenos Aires, Cefid-AR.

Kulfas, M. y otros (2002), Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina, Buenos Aires, Cepal.

López, E. (2015), Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Mantey, G. (2013), “¿Conviene flexibilizar el tipo de cambio para mejorar la competitividad?”, Problemas del Desarrollo, 175, México.

Manzanelli, P. (2016), Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina, 2002-2012, tesis de doctorado, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Manzanelli, P. y M. Schorr (2013), “Oligopolio e inflación. Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad”, Realidad Económica, 273, Buenos Aires.

Mercatante, E. (2015), La economía argentina en su laberinto. Lo que dejan doce años de kirchnerismo, Buenos Aires, CEIP.

Pérez Ártica, R. (2013), Acumulación de liquidez y exceso de ahorro en firmas de países desarrollados, tesis de doctorado, Bahía Blanca, Facultad de Economía, UNS.

Porta, F. (2013), "Trayectorias de cambios estructural y enfoques de política industrial", ponencia presentada en el Seminario Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa, Santiago de Chile, Cepal.

Schorr, M. (coord.) (2013), Argentina en la posconvertibilidad. ¿Desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Schorr, M. y L. Porcelli (2014), "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad", Documentos de Investigación Social, 26, Buenos Aires, Idaes-Unsam.

Schorr, M. y A. Wainer (2014), "La economía argentina en la posconvertibilidad. Problemas estructurales y restricción externa", Realidad Económica, 286, Buenos Aires.

Schorr, M. y otros (2015), "Principales impactos de la renacionalización de YPF en el complejo hidrocarburífero argentino. Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores", Buenos Aires, Cepal, mimeo.

Schteingart, D. (2014), Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico. Hacia una tipología de senderos nacionales, tesis de maestría, Buenos Aires, Idaes-Unsam.

Teubal, M. (2008), “Expansión de la soja transgénica en la Argentina”, disponible en <ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesasPeligrosCh4Teu (consultado: 25/10/2015).

Wainer, A. (2011), “Más allá del consenso monetario: grandes empresas”, Problemas del Desarrollo, 162, México.

Zaiat, A. (2012), Economía a contramano. Cómo entender la economía política, Buenos Aires, Planeta.

[68] Por los cambios metodológicos implementados en su momento en la estimación del PBI (modificación del año base), la variación del producto entre 2003 y 2008 toma como referencia los datos a precios constantes de 1993, al tiempo que la de la etapa 2008-2015 proviene de la información a precios de 2004. Cabe señalar que la etapa 2008-2015 encierra dos años de fuerte expansión económica (2010 y 2011), tres de crecimiento moderado (2012, 2013 y 2015) y dos de recesión (2009 y 2014).

[69] La mayor parte de los servicios computó en forma predominante saldos negativos en la última década, entre los que se destacan los fletes, los viajes por turismo y los pagos por regalías.

[70] La devaluación de la moneda en 2002 disparó un proceso inflacionario que implicó una contracción del salario real del orden del 35% en dicho año, y

descendió de esta manera al nivel alcanzado con la hiperinflación de 1989, el mínimo de la historia reciente. En ese escenario, la participación de la masa salarial en el ingreso declinó alrededor de 7 puntos porcentuales (Cantamutto y Wainer, 2013; López, 2015).

[71] Tras varios años de expansión considerable luego del abandono de la convertibilidad, a partir de 2012 los términos de intercambio para el país experimentaron un declive del 13% hasta 2015.

[72] El mayor excedente de comercio se vincula también con la retracción experimentada por el precio internacional del petróleo. El barril de petróleo a nivel internacional (tipo Brent) pasó de más de 110 dólares en junio de 2014 a casi 50 dólares a fines de dicho año. Ello propició un descenso en los gastos por importación de combustibles en el país, aunque la continuidad en la declinación de las exportaciones del rubro no logró evitar que se incrementara el saldo negativo de la balanza energética (gráfico 4.3).

[73] La existencia de déficit comercial en 2015 se asocia a una caída del orden del 17% de las exportaciones y de algo más del 8% de las importaciones. En referencia al desplome de las ventas externas, cabe destacar que se asocia con una retracción de casi el 16% en los precios y del 2% en las cantidades vendidas. Ello, en un escenario caracterizado por el referido deterioro en los términos de intercambio y situaciones de crisis o desaceleración económica en varios de los principales socios comerciales de la Argentina (como Brasil y China).

[74] Si bien en 2009 el sector tuvo un nuevo superávit en su comercio exterior, esto se debió fundamentalmente al impacto de la crisis mundial en la economía doméstica, con una importante retracción de las compras externas de bienes industriales y, en menor medida, a políticas estatales tendientes a proteger a algunos sectores considerados “sensibles” (Cenda, 2010).

[75] En la mayoría de los rubros industriales, no se definieron ni se implementaron políticas industriales activas que sentaran las bases para un proceso sostenido de sustitución de importaciones (cuando sucedió, la sustitución estuvo mucho más asociada al “efecto cambiario”, de allí los problemas que empezaron a manifestarse a partir de 2007-2008, cuando el peso comenzó a apreciarse de manera sostenida). Además, por acción u omisión, se promovió una suerte de “sustitución inversa” en la medida en que se habilitó el ingreso al país de bienes importados que terminaron desplazando a producciones

nacionales existentes (Castells y otros, 2014; Castells y Schorr, 2013 y 2015; Schorr y Porcelli, 2014; Schorr y otros, 2015).

[76] Para evitar distorsiones en el análisis, del cálculo de los promedios anuales de la convertibilidad y la posconvertibilidad se decidió excluir los registros correspondientes a los críticos años 2001 y 2002.

[77] Del trabajo de Gaggero y Schorr (2016) surge que, en 2001, las empresas transnacionales explicaban alrededor del 55% de las ventas totales de la cúpula empresaria del país (las 200 firmas de mayores dimensiones), porcentaje que, en 2014, se ubicó en el orden del 51% (y de algo más del 63% en el ámbito industrial).

[78] En cuanto al perfil de la IED, vale reparar en que, por lo general, una proporción considerable se asoció a cuantiosas importaciones que, en no pocas ocasiones, desplazaron a productores locales y alentaron, por esa vía, distintos procesos de "sustitución inversa".

[79] A todo ello deberían añadirse otras transferencias realizadas por empresas transnacionales bajo diversas maniobras, como la subfacturación de exportaciones o la sobrefacturación de importaciones. Sobre el particular, véase Arelovich (2011), Grondona (2014) y Grondona y Burgos (2015).

[80] El hecho de que las corporaciones foráneas no hayan podido remitir utilidades no significa necesariamente que esos flujos se hayan transformado en formación de capital dentro del país. En este sentido, la reinversión de utilidades es calculada de manera residual al considerar la diferencia entre las utilidades devengadas y las distribuidas, por lo cual una parte de esa inversión puede haber tenido diversos destinos como, por ejemplo, la compra de títulos públicos nominados en moneda extranjera, el mercado paralelo de divisas y/o la realización de inversiones de carácter financiero en la plaza doméstica.

[81] La renacionalización del 51% de las acciones de YPF en manos de Repsol (mayo de 2012) implicó una mayor reinversión y una menor distribución de dividendos entre los accionistas de la empresa más grande del país.

[82] Desde diferentes perspectivas analíticas, la escasa "vocación inversora" y la "preferencia por la liquidez" de las empresas transnacionales en la fase actual del capitalismo son abordadas por Arceo (2011), Manzanelli (2016) y Pérez Ártica (2013).

[83] Con la rehabilitación de compra de divisas para ahorro se estableció un límite máximo de un quinto del ingreso declarado en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) hasta el tope absoluto de 2000 dólares mensuales. Además, se gravó la operación con percepción impositiva del 20% del monto involucrado.

5. La relación entre el Estado y la élite económica

Ana Castellani

Alejandro Gaggero

La profundidad de la crisis de la convertibilidad produjo, entre muchas otras consecuencias, un cambio pronunciado en la orientación de la intervención estatal y un incremento progresivo del rol del Estado en las actividades económicas que permitió configurar un nuevo modelo económico. Tras más de una década de impronta neoliberal en el rumbo de las políticas públicas y de dejar en manos de la tecnocracia la gestión de la economía, en los años de la posconvertibilidad se recuperó la concepción del Estado como motor de desarrollo y la idea de que la política es la que debe gobernar a la economía y no a la inversa (véase Porta y otros, en este volumen).

Durante 2002 y 2003, se pusieron en marcha las políticas fundacionales del nuevo modelo de acumulación que reemplazó al esquema convertible de los noventa (Varesi, 2011): la devaluación del peso para recuperar reservas; la aplicación de retenciones a las exportaciones de bienes tradicionales para recomponer ingresos fiscales; la pesificación asimétrica de deudas y activos financieros para salir de la economía bimonetaria; el plan de “salvataje” al sector bancario para compensar el desfasaje generado por el carácter asimétrico de la pesificación; la cesación de pagos y renegociación de la deuda externa con el FMI y otros acreedores externos; el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos para preservar en parte los deteriorados ingresos reales de la población y evitar una estampida inflacionaria; y la implementación de diversos planes sociales destinados a menguar los terribles efectos de la devaluación sobre los sectores sociales más vulnerables. Tomadas en conjunto, estas medidas permitieron articular un nuevo rumbo macroeconómico sustentado en el

incremento sostenido del consumo interno a través de la política de ingresos y la exportación de commodities con un tipo de cambio alto (véanse los capítulos de Zícari, y Schorr y Wainer, en este volumen).

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo de 2003, estas políticas no sólo se sostuvieron, sino que además el gobierno avanzó en dos direcciones complementarias: el incremento del gasto público para sostener la demanda interna y el aumento de las actividades regulatorias y productivas del Estado.

En efecto, el incremento del gasto fiscal como impulsor de la demanda doméstica se llevó a cabo mediante la implementación de un vasto plan de obras públicas (escuelas, caminos, viviendas, etc.); un aumento continuo del gasto en infraestructura en general; la aplicación de diversos y crecientes subsidios al capital local (transporte, electricidad, gas) para compensar y sostener el congelamiento tarifario; políticas de recomposición salarial al sector público y privado; ampliación del tipo y alcance de los planes sociales y de empleo; incremento de los recursos destinados a educación, ciencia y tecnología; aumento periódico de las jubilaciones mínimas y ampliación de la cobertura jubilatoria, extensión de las asignaciones familiares a los desocupados y trabajadores informales, entre muchas otras medidas de transferencia de ingresos a los sectores populares, que conformaron una estructura redistributiva más progresiva y una mejora sustantiva en los indicadores de desigualdad social (véase Porta y otros, en este volumen).

Además de estos cambios en la orientación del gasto por medio de la inversión pública, en el período se produjo un fuerte incremento de las actividades regulatorias y productivas del Estado (en especial, durante los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner). Por un lado, se implementaron regulaciones sobre las tarifas de servicios públicos y otros precios internos; por otro, se restablecieron las negociaciones colectivas de trabajo y se conformó un Consejo del Salario encargado de fijar el salario mínimo vital y móvil de referencia en forma periódica. Ya hacia fines de la primera década de los dos mil, se recuperó el control y/o se incrementaron las regulaciones en mercados claves (el energético, el financiero, el de fondos de pensión) y aumentaron notablemente las funciones productivas y/o de promoción directa con la reestatización o creación de empresas públicas, la implementación de programas de promoción industrial a grandes emprendimientos privados y el financiamiento preferencial para inversiones productivas a las pequeñas y medianas empresas.[84]

Ahora bien, ¿cómo fueron procesadas por los principales actores empresarios estas transformaciones en la orientación de las políticas públicas, el rol del Estado y la conducción de la economía?, ¿se produjeron cambios destacados en el perfil y desempeño de las grandes firmas, o se mantuvieron los rasgos estructurales heredados del período anterior? La modalidad de articulación público-privada, proclive a la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación, característica de etapas previas (Castellani, 2009 y 2012), ¿se mantuvo o se alteró durante los años del kirchnerismo? ¿La fuga de capitales siguió funcionando como rasgo distintivo del comportamiento microeconómico de la élite? Y en el plano político organizacional de la representación empresaria, ¿cómo se fueron posicionando las grandes corporaciones del capital ante el avance del "intervencionismo estatal"?, ¿lograron consolidar una estrategia común o se mantuvieron fragmentadas?, ¿conformaron una estrategia política más amplia que involucrara a otros actores, o se ciñeron a la reivindicación corporativa?

En este capítulo se abordarán estas cuestiones a partir del análisis de dos dimensiones que involucran a la élite económica y que continúan el abordaje teórico-metodológico propuesto en otros trabajos elaborados para períodos previos (Castellani, 2016). En un primer apartado se presentará el perfil y desempeño del conjunto de grandes firmas que operaron en el mercado local durante el kirchnerismo prestando especial atención a la identificación de continuidades y rupturas con respecto al período previo; a continuación el análisis se centrará en el accionar político de la élite a través de la reconstrucción de las formas de organización, reacomodamientos y posicionamientos públicos de la principal corporación del gran empresariado: la Asociación Empresaria Argentina (AEA).

Cambios y continuidades en el perfil y desempeño de la cúpula empresaria: la persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación y la fuga de capitales como marcas distintivas de la élite económica

El viraje en el accionar estatal durante los gobiernos kirchneristas marcó ciertos

cambios en el perfil y desempeño de la élite económica. Sin embargo, si consideramos algunas dimensiones claves de análisis, observamos una persistencia mayor de los rasgos heredados de los años noventa y unas pocas transformaciones destacables.

En efecto, al final del período 2002-2014,[85] el grado de concentración económica global resultó más elevado que en las postrimerías de la convertibilidad: en 2014 la participación de las empresas de la élite en el producto bruto interno (PBI) total fue del 20%. Se trata de una ponderación que resulta algo más de cuatro puntos porcentuales superior que la de 2001, momento de culminación de un largo período de neoliberalismo que, entre otras cosas, trajo aparejado un incremento notable en la concentración económica (Gaggero y Schorr, 2016). La serie muestra tres fases bien marcadas: en 2002 la devaluación del peso generó un importante aumento de la concentración, que luego bajó con fuerza en el período 2003-2005, y durante los cuatro años siguientes continuó descendiendo, aunque de forma mucho más paulatina. A partir de 2009, y en pleno contexto recesivo por la crisis económica mundial, la concentración comenzó a aumentar, primero moderadamente, y luego de modo pronunciado.

Al estratificar la cúpula en tres segmentos según la posición que ocupan las firmas en el ránking, este aumento se explica principalmente por la mayor incidencia que tuvieron las 50 empresas líderes, que aumentaron mucho más que las otras su participación en el PBI (tabla 5.1). Este subconjunto muestra una notable estabilidad, ya que 35 firmas integraron el panel tanto en 2001 como en 2014 (Gaggero y Schorr, 2016).[86]

Tabla 5.1. Evolución de la participación de la cúpula empresaria local* en el PBI total según tramos del ordenamiento, 2001-2014 (en porcentajes). Participación sobre PBI total a precios corrientes (base 1993)**

	Las 200	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100
2001	15,7	9,8	3,0	2,9

2002	25,9	16,5	4,9	4,6
2003	21,4	13,8	4,0	3,6
2004	20,3	12,7	3,9	3,7
2005	19,8	12,6	3,6	3,6
2006	19,7	12,5	3,7	3,5
2007	18,9	11,9	3,5	3,4
2008	18,3	11,6	3,4	3,4
2009	17,4	10,9	3,3	3,3
2010	17,6	11,1	3,3	3,2
2011	17,9	11,1	3,4	3,4
2012	18,7	11,5	3,7	3,5
2013	20,6	13,1	3,8	3,7
2014	20,0	12,9	3,5	3,6

* Se trata de las 200 empresas más grandes de la Argentina según sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

** Para estimar la participación de las empresas de la cúpula en el PBI total, se usó el siguiente procedimiento metodológico: a las ventas agregadas se les aplicó el coeficiente valor agregado bruto (VAB)/valor bruto de producción (VBP) de cada año correspondiente al panel de las 500 firmas que conforman la "Encuesta Nacional a Grandes Empresas" del Indec (las ventas se consideran un indicador proxy del VBP). De este modo fue posible estimar el VAB generado por las empresas de la cúpula.

Fuente: Gaggero y Schorr (2016: 65).

Este incremento de la concentración global se dio en paralelo a la consolidación de la influencia de la cúpula empresarial –en especial de las 50 empresas de mayor facturación–, en el comercio exterior de la Argentina. Si bien en el análisis punta a punta el grado de concentración de las exportaciones fue disminuyendo, los niveles fueron muy elevados durante todo el período (siempre superiores al 55% en las primeras 100 firmas). Por caso, en 2014 la cúpula empresarial dio cuenta de casi el 62% de las exportaciones totales de la Argentina, luego de alcanzar su punto máximo de participación en 2005 (78,5%). Se trata de un alto nivel de concentración económica de las ventas externas, sobre todo si se considera que prácticamente la totalidad de esa participación es explicada por las primeras 50 (tabla 5.2). A su vez, todo ello cobra especial relevancia al considerar la centralidad que asumieron los denominados "dólares comerciales" en uno de los pilares del modelo macroeconómico: el superávit comercial y de cuenta corriente de la balanza de pagos.[87]

Con respecto al perfil empresarial de la cúpula, teniendo en cuenta el sector de actividad, el aspecto más destacable en la comparación con los noventa pasa por

la “reindustrialización” de la élite, sobre todo si se considera la “desindustrialización” que esta experimentó en esos años (Azpiazu, 1997; Azpiazu y Schorr, 2010). En efecto, se produjo un incremento en la cantidad de firmas manufactureras dentro del panel (de 97 en 2001 a 105 en 2014) y en la incidencia sectorial en las ventas totales (del 41,9% al 49,6%), lo mismo que en las exportaciones agregadas (del 68,1% al 76,4%) y en el superávit comercial (de 6942 a 20.191 millones de dólares) (Gaggero y Schorr, 2016). Este aumento se explica principalmente por el crecimiento de la participación que experimentaron ciertas actividades puntuales, como la producción de alimentos y bebidas, la automotriz y la fabricación de equipos de radio, TV y comunicaciones (amparadas por el régimen de protección de Tierra del Fuego).

Tabla 5.2. Evolución de la participación de la cúpula empresaria local* en las exportaciones totales según tramos del ordenamiento, 2001-2014 (en porcentajes)**

	Las 200	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100
2001	64,2	58,3	5,8	0,1
2005	78,5	70,6	7,2	0,7
2009	70,2	65,4	4,7	0,1
2013	61,4	56,8	4,5	0,1
2014	61,9	57,4	4,5	0,1

* Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

** Las empresas del panel se ordenaron en función de sus respectivas exportaciones anuales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gaggero y Schorr (2016: 69), a partir de información de balances empresarios, las revistas Nosis, Mercado y Prensa Económica, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Indec.

Los sectores hidrocarburífero y minero son las otras dos actividades con mejor desempeño durante la posconvertibilidad. En el primer caso, se destaca el aumento en el número de firmas y en el aporte sectorial a las ventas globales entre 2001 y 2014, proceso que se inscribe en un declive fuerte y sistemático en la gravitación exportadora y en un deterioro pronunciado de la balanza comercial (tabla 5.3).

Tabla 5.3. Distribución en la Argentina de empresas, ventas, exportaciones y saldo comercial de las firmas de la cúpula empresaria local* según su actividad principal, 2001, 2007 y 2014 (en valores absolutos, porcentajes y millones de dólares)

	2001	2007	2014			
Actividad principal	Emp.	% vtas	% expo	Saldo	Emp.	% vta

Industria	97	41,9	68,1	6942	101	51,3
Alimentos y bebidas	35	18,6	40,0	6445	29	18,8
Productos de tabaco	2	0,7	0,2	-25	1	0,3
Productos textiles	0	0,0	0,0	0	1	0,2
Cuero y derivados	2	0,3	0,9	133	2	0,4
Madera y derivados	0	0,0	0,0	0	0	0,0
Papel y derivados	5	0,8	0,8	-42	5	1,0
Edición e impresión	4	1,0	0,0	-36	1	0,3
Industrias refinadoras	4	4,1	2,3	12	4	3,6
Sustancias y productos químicos	24	6,6	5,2	-202	27	8,5
Prod. de caucho y plástico	1	0,1	0,3	26	3	0,5
Minerales no metálicos	2	0,5	0,0	-19	2	0,6
Metales comunes	5	3,4	7,1	716	5	4,7
Industria metalmecánica	0	0,0	0,0	0	0	0,0
Máquinas y equipos	2	0,6	0,3	-63	3	0,7
Máq. de oficina, contab. e inf.	1	0,2	0,0	-29	0	0,0
Maquinaria y aparatos eléctricos	2	0,5	0,1	-77	3	0,5
Equipos de radio, TV y comunic.	0	0,0	0,0	0	3	0,6
Industria automotriz	8	4,5	10,8	103	12	10,7
Servicios	50	23,1	2,0	-365	42	17,2
Servicios públicos**	25	12,9	1,3	-34	19	6,9
Servicios privados	25	10,2	0,7	-301	23	10,2
Comercio	35	18,9	8,9	862	33	13,9
Petróleo	12	13,3	19,0	2942	17	14,7
Minería	1	0,5	2,0	340	3	2,1
Construcción	5	2,3	0,0	-9	4	0,9

Total	200	100,0	100,0	10.712	200	100,0

* Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

** Incluye los servicios de electricidad, gas, agua, correo, telefonía fija, recolección de residuos, transporte ferroviario y la aerolínea de bandera.

Fuente: Gaggero y Schorr (2016), sobre la base de información de balances empresarios, revistas Mercado y Prensa Económica y Nosis.

El sector servicios fue sin duda el de peor desempeño del período: entre 2001 y 2014 cayó el número de empresas (de 50 a 38) y también disminuyó seis puntos porcentuales su participación en las ventas totales. Según Gaggero y Schorr:

Ese deterioro relativo esconde dos lógicas contrapuestas: la marcada retracción de las empresas prestatarias de servicios públicos (que durante la convertibilidad habían sido sumamente beneficiadas –Azpiazu, 2003–) y la expansión de los servicios privados (medicina privada, servicios hidrocarburíferos, telefonía celular, juegos de azar, etc.).[88]

En cuanto a los niveles de extranjerización de la élite económica, el análisis de las primeras 200 firmas presenta dos etapas bien diferenciadas. Por una parte, entre 2001 y 2007 se produjo un pronunciado avance de las empresas extranjeras hasta llegar a 116 firmas que, en conjunto, explicaron más del 64% de las ventas y del 71% de las exportaciones globales. En la explicación de esta extranjerización creciente confluyen básicamente dos factores; la expansión relativa de muchos rubros de actividad con presencia destacada del capital extranjero (como el sector automotriz, el químico-petroquímico y la minería

metalífera, entre otros) y la venta de grandes empresas por parte de los grupos económicos: Cervecería Quilmes, Pecom Energía, Molfino, Acindar, Loma Negra, Alpargatas y Quickfood, entre otros (Gaggero y otros, 2014) continuando con la estrategia de reconversión y retiro de los grandes grupos nacionales iniciada a mediados de los años noventa (Gaggero, 2012).

Por el contrario, entre 2007 y 2014, la cantidad de compañías transnacionales dentro del panel casi no varió, pero se produjo una declinación considerable del peso de esta fracción empresaria en las ventas y las exportaciones agregadas (de 13 y 5 puntos porcentuales respectivamente).[89] En el marco de su retroceso al interior de la élite empresaria local, no se debe soslayar que, al final del período analizado, las empresas extranjeras (114 de las 200) concentraban el 51% de las ventas globales y más del 66% de las exportaciones (Gaggero y Schorr, 2016).

Tabla 5.4. Distribución de empresas, ventas, exportaciones y saldo comercial de las firmas de la cúpula empresaria local* según el tipo de accionista predominante, 2001, 2007 y 2014 (en valores absolutos, porcentajes y millones de dólares)**

	Estatal	Privada nacional	Privada extranjera	Asociación	Total
2001					
Empresas	1	59	93	47	200
% ventas	1,6	25,3	55,2	17,9	100,0
% expo	0,0	23,8	67,1	9,1	100
Saldo	0	2930	6737	1044	10.712
2007					
Empresas	6	53	116	25	200
% ventas	2,1	22,8	64,1	11,0	100,0
% expo	0,0	23,5	71,3	5,2	100,0

Saldo	-3	6272	14.723	1303	22.296
2014					
Empresas	2	61	114	23	200
% ventas	3,1	26,7	51,0	19,2	100,0
% expo	0,5	26,7	66,3	6,5	100,0
Saldo	-359	.974	16.714	1471	24.799

* Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

** Para analizar la evolución de las distintas fracciones empresariales según el origen de capital, se clasificó a las compañías líderes de acuerdo al tipo de accionista predominante (público/privado, nacional/extranjero), como resultado de lo cual quedaron conformadas cuatro categorías: las empresas estatales, las privadas nacionales, las extranjeras y las asociaciones.

Fuente: Gaggero y Schorr (2016), sobre la base de información de balances empresarios, revistas Mercado y Prensa Económica y Nosis.

En cuanto a las firmas constituidas como asociaciones público-privadas o entre el capital nacional y extranjero, se observa una caída pronunciada entre 2001 y 2007 tanto en cantidad de firmas como en volumen de participación en las ventas totales (pasaron de 47 a 25 firmas que perdieron siete puntos porcentuales de participación en las ventas). Este cambio está ligado, sobre todo, a la mencionada caída relativa en la facturación de las empresas privatizadas por el congelamiento de tarifas. En la segunda subetapa, se produjo un crecimiento de las asociaciones en las ventas globales (en 2014 alcanzó el 19,2%, frente al 11% de 2007, con un número de firmas casi idéntico). En lo sustantivo, esto se deriva principalmente del “efecto YPF”, ya que a partir de 2008 la petrolera pasó a ser una asociación.[90]

Finalmente el fenómeno más interesante se observa en el desempeño de las empresas privadas nacionales que experimentaron una trayectoria inversa a las de capital extranjero: redujeron su participación en el período 2001-2007 y la ampliaron luego. Estas firmas se concentraron sobre todo en torno de actividades ligadas a la abundante dotación local de recursos naturales y en diversos ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani, 2009) que se habilitaron desde el Estado: servicios públicos, construcción, juegos de azar, entre otros.[91] Este

desempeño particular de algunas firmas privadas nacionales permite inferir la permanencia de los ámbitos privilegiados de acumulación como tipo predominante de articulación público-privada. En efecto, el incremento constante de las transferencias públicas destinadas al capital concentrado local a través de diversos mecanismos, entre los que se destacan la obra pública y diferentes subsidios directos e indirectos a ciertas ramas de la industria, permite explicar el exitoso comportamiento de estas empresas. Algunos datos consolidados sobre transferencias públicas dan cuenta del proceso. El gasto público en servicios económicos como porcentaje del PBI prácticamente se sextuplicó entre 2002 y 2013 (tabla 5.5). El gasto en transporte, energía y comunicaciones explica los mayores incrementos que se usaron para sostener las tarifas de los servicios públicos y para ampliar la infraestructura, en particular en el sector energético.

Tabla 5.5. Gasto público consolidado en servicios económicos (como porcentaje del PBI)

Finalidad/función	2002	2003	2004	2005	2006	20
III. Gasto público en servicios económicos	1,35	2,41	2,15	2,96	3,03	3,5
III.1. Producción primaria	0,27	0,30	0,28	0,29	0,27	0,3
III.2. Energía y combustible	0,21	0,19	0,56	0,60	0,76	1,1
III.3. Industria	0,05	0,06	0,05	0,09	0,08	0,1
III.4. Servicios	0,68	0,89	0,93	1,23	1,52	1,6
III.4.1. Transporte	0,63	0,84	0,88	1,18	1,45	1,6
III.4.2. Comunicaciones	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,0
III.5. Otros gastos en servicios económicos	0,15	0,97	0,34	0,75	0,41	0,2

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, sobre la base de Secretaría de Hacienda, Sistema Integrado de Información Financiera (Sidif) e información pública de las provincias y obras sociales.

Estos cuantiosos recursos se canalizaron principalmente a través del Ministerio de Planificación, a cargo de Julio De Vido, uno de los hombres de mayor confianza del ex presidente Kirchner desde sus tiempos en la gobernación de Santa Cruz. Una parte considerable se destinó a la realización de vastos planes de obra pública, entre los que destacan el Plan Federal de la Vivienda y el Plan Federal de Transporte Eléctrico.[92] En todos estos programas se vieron involucradas empresas de escasa trayectoria en el sector, pero cuyos dueños contaban con gran llegada al gobierno (Electroingeniería, de Marcelo Mindlin; y Gotti SA y Austral Construcciones SA, de Lázaro Báez) junto con otras de mayor antigüedad, como Skanska (ex SADE), Techint y Roggio.

Además de las transferencias derivadas de la inversión pública directa, durante estos años se implementó un régimen de "promoción a la inversión industrial" mediante una serie de desgravaciones impositivas que terminó favoreciendo a las más grandes empresas extranjeras y nacionales que operaban en ramas de la industria que generan escaso valor agregado. Firmas líderes de rubros ampliamente beneficiados por la devaluación de la moneda (commodities y "armaduría automotriz", por ejemplo), todas con inserción exportadora, acceso al financiamiento y posición oligopólica en sus respectivos mercados. Tal como sostienen Ortiz y Schorr:

Se trató de una fenomenal transferencia de recursos públicos hacia Aluar, Techint, Aceitera General Deheza, Repsol-YPF y las terminales automotrices, entre otros capitales oligopólicos; es decir, hacia empresas y conglomerados económicos que conforman el núcleo de los grandes ganadores del "modelo de dólar alto" y con capacidad de inversión propia. Ello ha tendido a profundizar un perfil de especialización de escasas potencialidades, limitados efectos difusores y dependiente de las estrategias desplegadas por las transnacionales y, en menor

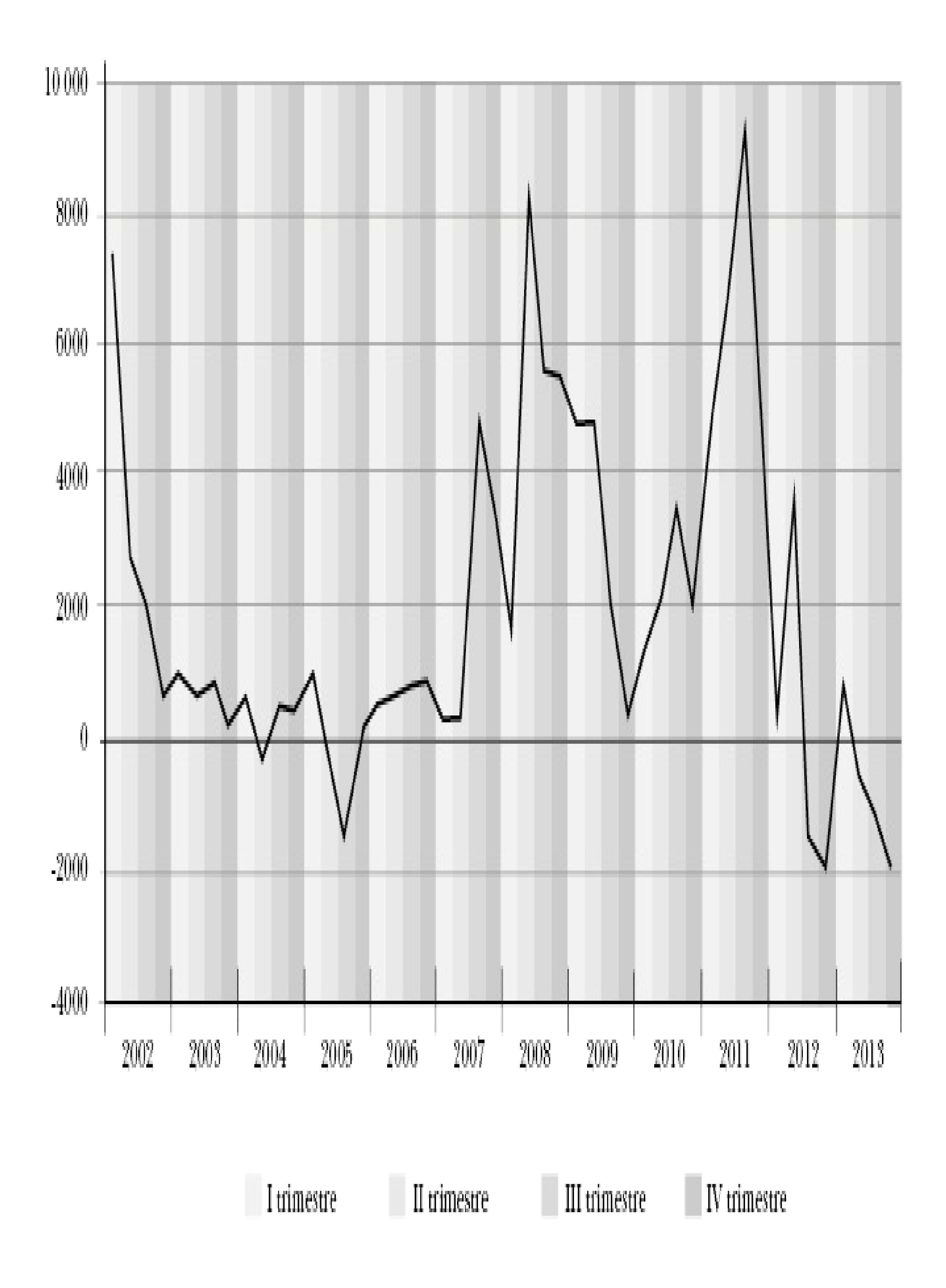
grado, un conjunto selecto de grupos económicos nacionales (2009: 18).

A estas transferencias dirigidas al capital concentrado local, se les sumaron otras facilidades derivadas de la apertura de nuevos negocios (por ejemplo, en torno a la creación de Energía Argentina SA [Enarsa] o a la adjudicación de licencias para abrir salas de juegos que favoreció al empresario Cristóbal López) o de la aplicación de regulaciones que convalidan el amplio grado de concentración de la economía argentina.[93] Otros ámbitos privilegiados se conformaron en torno a la "reestatización" y creación de empresas públicas: la compra de Transener, por parte de Enarsa y otros socios privados, y el ingreso del empresario Eskenazi (Grupo Petersen) como propietario minoritario de Repsol-YPF de manos del Estado aparecen como los ejemplos más relevantes.

Sin embargo, ni el incremento sostenido del consumo interno, ni las crecientes transferencias directas e indirectas de recursos públicos hacia las grandes firmas se tradujeron en un incremento sustantivo del acervo productivo local. En especial durante el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, los niveles de inversión privada se redujeron de manera sustancial y gran parte de las utilidades obtenidas por las empresas se mantuvieron como activos líquidos fuera del sistema financiero local.[94] La fuga de capitales alcanzó dos picos durante 2008 y 2011, cuando llegó incluso a superar la registrada en el período previo a la salida de la convertibilidad (gráfico 5.1).

A diferencia de otros episodios de fuga de capitales relevantes, que se produjeron en general en períodos previos a las grandes devaluaciones (1975, 1981-1982, 1989, 2001) –y que estuvieron signados por fuertes déficits comerciales, caída en el nivel de las reservas externas, imposibilidad de acceder a los mercados internacionales de crédito y gran desconfianza por parte de la élite económica en la capacidad del Estado para sostener el valor de la moneda–, el primer pico de fuga en el período de gobiernos kirchneristas se produjo en un contexto macroeconómico todavía muy favorable. Como bien señalan Gaggero y otros (2015), para explicar el pico de fuga de divisas en 2008 hay que considerar el efecto de la crisis financiera internacional y el conflicto entre el gobierno nacional y las principales asociaciones representativas de los productores agropecuarias (véase Pucciarelli, en este volumen).

Gráfico 5.1. Evolución trimestral de la fuga de capitales a través del Mercado Único Libre de Cambios, Argentina, 2002-2013 (millones de dólares corrientes)



10 000
8000
6000
4000
2000
0
-2000
-4000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
I trimestre
II trimestre
III trimestre
IV trimestre

Fuente: Gaggero y otros (2015), sobre la base del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Superado este primer episodio, el aumento de la inflación y la apreciación cambiaria real tuvieron un papel central en la aceleración de la fuga que se inició en 2010 y llegó a su punto máximo un año más tarde. Los escasos resultados de las políticas para controlar los aumentos de precios, la consolidación de tasas de inflación que superaban holgadamente las tasas de devaluación nominal y las dificultades para conservar el superávit comercial fortalecieron las expectativas devaluatorias. A su vez, el aumento de precios implicó la reaparición de las tasas de interés reales negativas, lo que incentivó las inversiones en divisas. Este nuevo pico de fuga derivó en fuertes controles cambiarios y, tras fracasar el intento de sostener el nivel de reservas, en una brusca devaluación de la moneda en enero de 2014.

En la explicación de estos picos de fuga, en especial en el de 2011, hay que incorporar dos factores cada vez más importantes: primero la creciente desconfianza y después el enfrentamiento explícito que el empresariado más concentrado fue construyendo con respecto a la política económica oficial, en especial, en cuanto al rol cada vez más activo del Estado en la regulación de la economía.

Para ayudar a explicar la combinación entre la evolución favorable de los principales indicadores microeconómicos de las grandes firmas, la persistencia de la “reticencia inversora” en un contexto de creciente demanda interna (Manzanelli, 2016) y los posicionamientos públicos cada vez más confrontativos de las corporaciones empresarias, es necesario abordar el análisis de la dimensión organizacional de las asociaciones del capital y de las formas de acción política que desplegaron a lo largo del período.

La estrategia político-organizacional de la élite económica. El rol de la Asociación Empresaria Argentina en la coordinación corporativa hacia la convergencia empresarial

El análisis de la estrategia político-organizacional de la élite económica plantea preguntas relevantes para entender cómo se pasó de una etapa de apoyo manifiesto y diálogo abierto entre las corporaciones empresarias y el gobierno nacional hacia un cierre progresivo de los canales de articulación y un enfrentamiento cada vez más abierto entre ambos. Identificar los factores que explican ese derrotero, las organizaciones que tuvieron un papel relevante en la organización de los intereses políticos empresarios y en la definición de una estrategia política, y las formas en que se desplegó esa estrategia a lo largo del tiempo permite complementar el análisis del desempeño económico de la élite y ver que no siempre los buenos resultados económicos se traducen necesariamente en apoyos políticos.

Hasta el conflicto suscitado con "el campo" por la aplicación del sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias en marzo de 2008, la élite económica, nucleada sobre todo en la AEA, mantuvo un apoyo abierto a los gobiernos kirchneristas. Durante la gestión de Néstor Kirchner los principales encontronazos se produjeron con las corporaciones agrarias (con la Sociedad Rural Argentina [SRA], en especial, en torno al esquema de retenciones a las exportaciones), con algunas empresas petroleras, como Shell, cuyo CEO Juan José Aranguren tuvo una confrontación abierta con el presidente por el precio de las naftas en el mercado interno y con el sector comercial por la implementación de los acuerdos de precios como mecanismo de control de la inflación (el caso de Alfredo Coto, dueño de la cadena de supermercados Coto, es paradigmático al respecto). Sin embargo, en líneas generales, las principales corporaciones empresarias apoyaron el rumbo económico del gobierno, en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda, estabilidad cambiaria y monetaria, altos precios de los commodities y superávit gemelos (véase Schorr y Wainer, en este volumen). También cabe recordar, como se vio en el apartado anterior, que la política económica durante esta primera etapa implicó importantes beneficios para gran parte de la élite económica que se había consolidado durante la convertibilidad, sobre todo para los sectores agroindustriales.

El conflicto desatado con las patronales agropecuarias marcó un quiebre en el frente político empresarial porque, por un lado, nucleó a todas las corporaciones del sector en la llamada "Mesa de Enlace" (véanse los capítulos de Pucciarelli y de Gené, en este volumen) y, por otro, el modo de resolución que adquirió el conflicto (la derrota parlamentaria de julio que dio marcha atrás con la

aplicación de la 125) modificó el diagnóstico y la estrategia de la AEA. En efecto, a partir de la derrota parlamentaria de julio con el famoso voto "no positivo" del vicepresidente, Julio Cobos, la AEA asumió el liderazgo en la organización política del gran empresariado y fue escalando su perfil opositor durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner hasta llegar a la conformación de un gran frente empresario en diciembre de 2013, el Foro de la Convergencia Empresarial (en adelante, FCE); agrupación que jugó un papel destacado en la campaña electoral a favor de los candidatos opositores al kirchnerismo.

Ahora bien, ¿qué características presenta esta asociación empresaria? ¿Cómo favorecieron estos rasgos la coordinación de un frente empresario cada vez más opositor al gobierno? La AEA se creó en mayo de 2002 en medio de la crisis económica, social y política desatada por la estrepitosa salida de la convertibilidad con el objetivo de nuclear a los grandes empresarios del país para "definir en conjunto diagnósticos y estrategias de acción política". Es una asociación que surge de la ampliación del más tradicional Consejo Empresario Argentino (de activa presencia en los noventa), con la incorporación de nuevas firmas nacionales y extranjeras. Según su propia definición institucional, los objetivos que orientan su accionar atraviesan tanto las dimensiones organizacionales y de coordinación de intereses de las grandes empresas que operan en el país, como la acción política y la articulación con diversos actores relevantes en la toma de decisiones públicas y asimismo los aspectos de definición programática e ideológica de los grandes empresarios. De manera explícita se propone: a) promover la importancia de la actividad empresaria como motor de desarrollo de la economía; b) promover la participación activa de los empresarios en la formación y el análisis de políticas públicas; c) organizar reuniones de discusión de políticas con autoridades, funcionarios, legisladores y expertos; y d) difundir documentos de análisis y propuestas de políticas.[95]

Ahora bien, esta asociación presenta rasgos organizacionales que la diferencian de otras corporaciones más tradicionales del empresariado como la Unión Industrial Argentina UIA), la Asociación de Bancos Argentinos (ABA) o la SRA, a saber:

su comisión directiva está integrada sólo por los presidentes de las más grandes

firmas que operan en el mercado local (nacionales y extranjeras) y la presencia en las reuniones de estos presidentes no es reemplazable por ningún otro directivo de la firma;

no interviene en cuestiones sectoriales, cuestión que ha dejado sentada de manera explícita: representa al conjunto de grandes firmas más allá del sector de actividad en el que operen y del origen del capital; sólo se ocupa de analizar la situación del país, elaborar diagnósticos sobre esa situación y la del empresariado en particular, y definir las líneas de acción política y organizacional futura;

más allá del fuerte grado de extranjerización económica, la conducción de la asociación está deliberadamente en manos de las empresas nacionales;

si bien no tiene una organización interna que se rija por normas escritas, existe una modalidad de trabajo regular que consiste en reuniones mensuales de todos los integrantes de la comisión directiva, destinadas a elaborar un diagnóstico y a definir una estrategia de acción política gremial a partir de la deliberación en torno a las diversas tácticas en danza que permitan lograr los objetivos estratégicos con la condición de que esas definiciones sean alcanzadas por pleno consenso. Además, la presidencia de la entidad tiene que quedar a cargo de un empresario nacional elegido por votación unánime;

la única fuente de financiamiento son las cuotas anuales que desembolsan por partes iguales todos sus integrantes (para tener una idea de los recursos que maneja la entidad, en 2015 el presupuesto estimado era de 9 millones de pesos).

Todos estos rasgos le dan una impronta particular: se trata de una asociación de tamaño reducido, integrada sólo por individuos que son presidentes de grandes firmas, con un grado de cohesión elevado y una visión compartida sobre la

organización económica y social, y en especial, sobre el papel del Estado en la economía. Esto se traduce en un conjunto de objetivos manifiestos de amplio alcance, lo suficientemente generales como para garantizar acuerdos intra e intercorporativos: fortalecimiento de las instituciones, sustentabilidad del régimen democrático y republicano, independencia de poderes, libertad de prensa, a favor de “un Estado eficaz y moderno” que haga cumplir las leyes y otorgue “previsibilidad de las reglas de juego” que favorezcan las decisiones sobre inversión.

La relación entre la AEA y los gobiernos kirchneristas pasó por tres etapas bien diferenciadas en las cuales, según palabras de su actual presidente, Jaime Campos, se pasó del “diálogo razonable” al “completo distanciamiento” con un intermedio que puso paños fríos a la relación.[96] Esos vaivenes se explican en gran medida por dos factores: el incremento progresivo de la injerencia estatal en la economía –incluso en áreas muy sensibles para los empresarios como el reparto de las utilidades, la determinación de los costos y el uso de los inventarios– y la pérdida de influencia empresaria en la definición de las políticas públicas. Y en cada etapa se redefinió la estrategia política de la entidad desde una postura centrada en la defensa acérrima de los intereses corporativos de la élite económica hacia otra más amplia, de agregación de intereses variados, que la llevó a desempeñar un papel preponderante en la formación del FCE y en la campaña electoral. Sucintamente, cada etapa presentó las siguientes características:

Apoyo e interacción fluida (2003-2007): actividad “típica” en “diálogo razonable con el gobierno”. No se registraron enfrentamientos públicos ni grandes controversias. La AEA ponderaba el crecimiento del PBI y los superávit gemelos, y recién hacia el final del período encendía alertas sobre el crecimiento de la inflación, aunque sin demasiada estridencia y sin plantear, por supuesto, el rol que los comportamientos micro de las grandes empresas tenían sobre ese proceso. Cabe destacar, sin embargo, que importantes directivos de medios de comunicación que forman parte de la asociación hicieron saber públicamente su desacuerdo, malestar o preocupación con la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner a las elecciones presidenciales de 2007.

Enfrentamiento creciente (2008-2012): a partir del conflicto por la Resolución 125, se produjo un quiebre que fue enfriando la relación con el gobierno; el pico se dio en 2010 cuando la presidenta criticó públicamente a la entidad en un discurso por cadena nacional. A partir de entonces, según palabras de Campos, se cerró cada vez más el "diálogo" con el gobierno, y los principales empresarios dejaron de "ser escuchados". Esto llevó a que la organización propusiera una estrategia política más defensiva –con apariciones públicas cada vez más frecuentes y confrontativas, en las que cuestionaba cada medida gubernamental que implicara un paso más en la "injerencia estatal sobre las actividades empresarias"– y, a la vez, iniciara conversaciones con otros actores políticos y económicos para conformar un tejido de alianzas y apoyos más amplio.

Distanciamiento completo y confrontación abierta (2013-2015): en esta etapa se produjo un corte en la relación formal con el gobierno y se cerraron las posibilidades de aproximaciones informales a los miembros del gabinete económico. Los empresarios se quejaron de este viraje en la relación y manifestaron que "se los cita sólo para comunicarles resultados, no se los consulta antes de implementar medidas económicas"; ante "las amenazas más serias de intervención estatal sobre las decisiones de producción y de utilización de las utilidades", la AEA motorizó el proceso de conformación del Foro y comenzó a operar de un modo más activo para aliarse con otros actores políticos (partidos, fundaciones, universidades, etc.) con el objetivo de conformar un frente opositor lo suficientemente poderoso como para garantizar "el fin del kirchnerismo".

Ahora bien, ¿cómo fue posicionándose públicamente la entidad? ¿Cuáles fueron las medidas que generaron el mayor rechazo? ¿Cómo se organizaron para pasar de la mera resistencia pública hacia aquellas políticas que constituían una "amenaza" para el frente empresarial a una ofensiva mucho más amplia que les permitió ocupar un rol inusitadamente activo en la campaña electoral de 2015?

La estrategia política opositora de la AEA se inició tras la derrota bonaerense del Frente para la Victoria (FpV) en las elecciones legislativas de 2009. Precisamente en julio de ese año, la entidad presentó en público el documento

“Movilizar las energías del sector privado. Una visión empresaria, un aporte al diálogo entre todos los argentinos”.[97] El texto operaba como una suerte de propuesta programática donde se presentaban un conjunto de ideas para

ponerlas a consideración de la ciudadanía y la dirigencia política […] para forjar en conjunto una visión compartida del país que permita motorizar un fuerte proceso de desarrollo económico y social, para bien de todos los argentinos.

No era una propuesta dirigida al gobierno, ni una reivindicación sectorial. El documento apuntaba, por un lado, a lograr acuerdos con actores diversos sobre el rumbo a seguir, y por otro, pretendía colocar de nuevo “al sector privado” como actor principal de la vida económica. Ahí se presentaban y desplegaban lo que ellos consideraban “las doce condiciones indispensables para el desarrollo”, a saber (se respesta aquí la formulación original y el orden de exposición del documento):

Diálogo entre la dirigencia política y la dirigencia empresarial

Fortalecimiento de las instituciones

Previsibilidad y reglas de juego que respeten la actividad privada

Reconocer el sentido de rentabilidad

Libertad de precios en un marco competitivo

Preservar y crear empleos formales

Presión impositiva razonable y equitativa

Ahorro nacional canalizado por el sistema financiero y el mercado de capitales al financiamiento de las empresas

Impulsar las exportaciones

Marcos regulatorios que promuevan inversiones en energía e infraestructura

Estabilidad macroeconómica y estadísticas confiables

Educación de calidad para todos

Una rápida lectura de estas “condiciones indispensables para el desarrollo” permite establecer la heterogeneidad y disparidad en los niveles de generalidad de las propuestas y, en especial, la centralidad que adquiría en el discurso público del gran empresariado el papel del Estado en la economía (en realidad la preocupación por el avance de la “injerencia estatal”). De las doce condiciones, nueve aluden a estas cuestiones (algunas muy generales, otras más precisas), todas vinculadas de forma directa a acciones desplegadas durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Las otras tres apuntan a la estrategia política de apertura al diálogo con otros actores, involucrando tópicos institucionales y generalidades bastante consensuadas socialmente como “la educación de calidad

para todos”.[98]

Poco después de presentar su documento programático, la AEA se volvió a pronunciar de manera pública contra “el avance del intervencionismo estatal” mediante un comunicado titulado “La injerencia estatal indebida en el ámbito de las empresas atenta contra el desarrollo del país” (15/8/2009). Con este sugestivo título, la entidad explicitaba su preocupación por lo que consideraba un peligroso “avance del Estado sobre la actividad económica”, injerencia que asociaba a “las trabas del desarrollo”. El detonante de la preocupación empresaria era la anulación del contrato entre la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) y la empresa Televisión Satelital Codificada, del Grupo Clarín (uno de los integrantes más destacados de la entidad), que dio lugar a la constitución del Fútbol para Todos (la emisión en la televisión abierta de todos los partidos de fútbol de Primera División y del Nacional B). En el texto, AEA resaltaba “que la seguridad jurídica, la previsibilidad, y la estabilidad de las reglas de juego son condiciones absolutamente necesarias para el normal desenvolvimiento de las empresas, la preservación y la creación de empleos, y la decisión de realizar inversiones en nuestro país”; y, más específicamente, que la “injerencia estatal indebida” en el ámbito de las empresas privadas “lesiona el dinamismo de la economía […] y compromete la vigencia de preceptos constitucionales”. Más adelante, se refería a las reiteradas “intervenciones públicas discriminatorias e injustificadas en diversos ámbitos de la actividad privada”, para concluir con un llamamiento a los tres poderes del Estado que garantizaran la vigencia del estado de derecho en el país.

El 27 de septiembre de 2009, la entidad publicó una solicitada en los diarios en contra del “proyecto de Ley de Medios”. Allí insistía en la necesidad de que la ley que regulara la actividad surgiera de “un diálogo genuino, del consenso y del análisis sereno” que garantizan “la libertad de prensa y de expresión”. Consideraba que el proyecto del Ejecutivo constituía una grave amenaza porque “afecta derechos adquiridos”, “lesiona la seguridad jurídica” y “desalienta inversiones productivas”. Concluía una vez más con un llamado a los legisladores y otros sectores sociales para que se debatiera “con amplitud y desapasionadamente las implicancias de una intervención estructural sobre el sector”.

En síntesis, todo 2009 fue un año en el cual la estrategia comunicacional de la AEA consistió en pronunciarse públicamente en contra del creciente y preocupante “intervencionismo estatal” presentando la injerencia como “una

traba al desarrollo general" más que como una afectación directa a los intereses económicos y patrimoniales de las grandes empresas que integraban la entidad. Al mismo tiempo, desplegaba una estrategia política de agregación de intereses hacia el interior del frente empresario y de tendido de alianzas más amplias hacia el resto del arco opositor y de otros actores claves. Esta estrategia se mantuvo a comienzos de 2010, poniendo un mayor énfasis en la consolidación del armado de alianzas con otras corporaciones del capital. Por ejemplo, en marzo los dirigentes de la AEA se reunieron con la UIA y la CEEA para armar una agenda común. El 17 de ese mes, las tres entidades se pronunciaron a favor de promover "un ejercicio permanente e intenso de diálogo entre todos los sectores de la vida nacional, fortaleciendo de este modo la democracia". Coincidían en señalar la gran oportunidad que tenía el país de "dar un salto en el desarrollo económico" y reiteraban la necesidad de "creación de empleo e inclusión social". A partir de esta reunión, se acordó una serie de encuentros de trabajo para "profundizar sus coincidencias en torno a una estrategia de desarrollo productivo de mediano y largo plazo para la Argentina". Todo el tiempo el discurso apelaba al bienestar del conjunto social y a resaltar valores comunes como "democracia", "diálogo", "justicia" y "desarrollo". Los pronunciamientos públicos aparecían ante medidas gubernamentales que afectaban intereses muy concretos de las grandes empresas, pero la entidad se cuidaba de cuestionarlos, siempre en el marco del "bien común".

Jaime Campos reforzó esta estrategia con sus intervenciones públicas alineándose directamente con el arco político opositor: se pronunciaba en los medios a favor de "promover un marco institucional" para garantizar la previsibilidad y el bienestar general, la división de poderes y el correcto funcionamiento de la república, y reclamaba un fuerte protagonismo del Congreso por considerarlo "la característica central de las democracias más vigorosas". Todas estas expresiones iban en línea con el discurso predominante de la oposición legislativa, mayoritaria en la Cámara de Diputados tras la derrota legislativa del oficialismo en la provincia de Buenos Aires.

En abril de 2010, el tópico discursivo de la entidad viró hacia el problema de la inflación. Si bien los índices de precios venían en aumento desde 2007 y la intervención del Indec a comienzos de ese año había destruido la credibilidad de las estadísticas públicas, el tema inflacionario se instaló con fuerza en la agenda de la AEA cuando la interpretación oficial de las causas del aumento sostenido de los precios se centró en el elevado grado de concentración económica y la posición dominante que las grandes empresas mantenían en mercados claves.

Ese diagnóstico llevó al incremento de los controles de precios, al estudio de las principales cadenas de valor y a la recriminación pública de diversos funcionarios sobre el "accionar especulativo de los grandes empresarios que ganaron mucha plata durante estos años".

Ante esta situación, la AEA construyó una interpretación diferente que aludía a los "desequilibrios macroeconómicos" derivados de "las erróneas políticas públicas implementadas" y que "generan graves perjuicios para los más vulnerables", en una estrategia exculpatoria y "solidaria" a la vez. En efecto, en el documento publicado el 6 de abril, manifestaba de modo abierto su preocupación por el aumento sostenido de los precios, establecía parámetros comparados de inflación aceptables con otros países de la región (4,5% en Brasil y 3% en Chile), elaboraba diagnósticos sobre sus causas que exculpaban a las grandes firmas, precisando que "la inflación […] no es el resultado de la decisión puntual de unos pocos agentes económicos, sino el síntoma de desequilibrios macroeconómicos que impactan de modo generalizado y simultáneo en todos los sectores y actores económicos", y señalaba "a los sectores más vulnerables" como los principales perjudicados por el fenómeno inflacionario. Concluía con una crítica hacia la estrategia gubernamental, ya que "la extensa historia de los controles de precios indica que estos no son eficaces para eliminar la inflación. […] La manipulación discrecional de los precios agudiza las distorsiones de precios relativos […] y genera fuertes desincentivos a la producción y a la inversión", y proponía la aplicación "de políticas macroeconómicas adecuadas" (aunque no las especificaba) como solución del problema inflacionario.

Esta estrategia crecientemente confrontativa se detuvo de manera abrupta con la muerte del ex presidente Néstor Kirchner. A partir de ese momento, la AEA evitó pronunciarse contra la gestión gubernamental de su viuda. El ascenso en la imagen presidencial y la segura victoria del oficialismo en las próximas elecciones que vaticinaban todas las encuestadoras forzaron a los grandes empresarios a bajar el tono del enfrentamiento con el gobierno. Sin embargo, esta "tregua obligada" en el plano político no se tradujo en señales concretas de apoyo a la gestión de Cristina Fernández de Kirchner: durante 2011 se registró el pico de fuga de capitales más alto de todo el período, y por su tamaño, las grandes firmas que integraban la AEA ayudaron a explicar una parte considerable de este fenómeno. El incremento sostenido de la fuga llevó a la implementación de los controles cambiarios y al incremento de la brecha entre el dólar oficial y el paralelo, problemas que marcaron todo el segundo período

presidencial de Cristina Fernández de Kirchner y generaron un rechazo importante en parte de los sectores medios.

Esta “pausa” en la ofensiva del gran empresariado ante el reacomodamiento del tablero político y el notable apoyo popular y electoral al liderazgo de la presidenta se mantuvo hasta abril de 2012, cuando el gobierno elevó al Congreso un proyecto para la expropiación del 51% de las acciones de Repsol-YPF SA. Ante la iniciativa oficial de recuperar el control de la producción y comercialización hidrocarburífera, a la que AEA consideraba como una ofensiva contra “la seguridad jurídica” y el “ámbito de la actividad privada”, la entidad enarboló toda su conocida batería de argumentos promercado: reiteró la importancia de “mantener la previsibilidad” y “respetar las normas, procedimientos y formas de actuar” propias de la “comunidad internacional de naciones” que integraba el país; y advirtió que, de no hacerlo así, implicaría “una caída en la inversión extranjera directa” y se acrecentarían las dificultades para que las empresas argentinas accedieran al financiamiento internacional “así como para comercializar sus productos y servicios en los mercados de otros países”.[99]

Ya nuevamente embarcada en una estrategia opositora, la entidad mantuvo una crítica constante a la gestión económica durante 2012 y se exacerbó ante la propuesta de reforma del Poder Judicial que presentó el gobierno ante el Congreso en abril de 2013. Ahí publicó una solicitada en los principales diarios de circulación nacional en la que cuestionaba con dureza el proyecto por considerarlo “una grave amenaza a las garantías constitucionales” y “un gran daño al ambiente para las inversiones y la creación de empleos en la Argentina”. Se ocupaba de señalar de forma explícita

el rol decisivo que tiene el Poder Judicial para el desarrollo del país y considera que su independencia es condición necesaria para establecer la previsibilidad indispensable para realizar inversiones y generar empleos de calidad que promuevan el bienestar de toda la sociedad.

Nuevamente, la estrategia discursiva consistía en presentar como cuestión de interés general el bienestar de toda la sociedad, un interés muy particular: la

posibilidad de que una reforma del Poder Judicial allanara el camino para incrementar la injerencia del Estado en las actividades económicas, en especial a nivel de las decisiones microeconómicas de las grandes empresas. Esto ya se había producido con la participación estatal en el directorio de muchas de las firmas que integraban la entidad a partir de la nacionalización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y, en especial, con la acción coordinada de estos directores estatales que vetaban en las asambleas accionarias la distribución de los dividendos, el pago de honorarios a directores privados o las formas de utilización de las ganancias obtenidas.

Precisamente esa intervención estatal más coordinada y directa sobre las decisiones a nivel intrafirma generaron cada vez más rechazo entre los grandes empresarios. La solicitada de la AEA del 17 de agosto de 2013, en contra del nuevo régimen de mercado de capitales (Decreto 1023/13 y Ley 26.831/13), es elocuente al respecto: consideraba el cambio como un "grave desaliento a las inversiones" porque habilitaba a la Comisión Nacional de Valores (en ese entonces a cargo de Alejandro Vanolli) a intervenir

de manera discrecional, y sin intervención judicial previa, a las empresas que participan en el mercado de capitales, remover su conducción y nombrar nuevos administradores, tomando así pleno control de las mismas (el destacado nos pertenece).

Este tipo de medidas, que pasaron más desapercibidas para el gran público, encendieron las luces de alarma en el frente empresarial favoreciendo la unidad de acción, ya que las consideraron como una avanzada muy fuerte del gobierno sobre las decisiones microeconómicas de las firmas, reforzada además por la imposibilidad de evitar esa injerencia con una intervención preventiva mediante una cautelar del Poder Judicial.

El 27 de octubre de 2013, tras las elecciones legislativas en las que el kirchnerismo cayó derrotado en la provincia de Buenos Aires en manos del Frente Renovador liderado por Sergio Massa, la AEA profundizó su estrategia política opositora y avanzó de manera activa en la conformación del Foro de la Convergencia Empresarial. El nombramiento de Axel Kicillof como ministro de

Economía el 20 de noviembre aceleró ese proceso de una forma inusitada, ya que el ministro era considerado como una “interferencia muy explícita de las autoridades gubernamentales en la actividad empresarial”. Según afirmaciones que el propio Jaime Campos brindó en las primeras reuniones públicas del Foro, la “amenaza” que implicó la llegada de Kicillof y la conformación de un equipo cohesionado y comprometido (compuesto integralmente por profesionales ajenos y sin conexiones previas con el mundo de los negocios) ayudó a mantener la asociatividad empresaria y a avanzar en la conformación del FCE.[100]

El Foro recuperó en sus primeros documentos –“La Hora de la Convergencia” (28/1/2014) y “Bases para formulación de políticas de Estado” (25/7/2014)– los principales lineamientos programáticos de la AEA, insistiendo en la necesidad de consensuar políticas orientadas a “promover el desarrollo, la creación de empleo de calidad, la seguridad jurídica, y la forma de gobierno democrática y republicana”. El Foro prácticamente reemplazó a la AEA como portavoz del empresariado en la arena pública, excepto cuando fue necesario reforzar la protesta ante alguna medida considerada “peligrosa”. Por ejemplo, la entidad se pronunció contra el proyecto de la Ley de Abastecimiento por considerarla

un grave avasallamiento al ámbito de decisión propio de las empresas privadas, claramente inconstitucional, ya que afecta el derecho de propiedad y a ejercer toda industria lícita, garantizada por nuestra Constitución, generando un fuerte disuasivo a la actividad empresaria, las inversiones productivas y el empleo (AEA, 13/8/2014).

Asimismo, la estrategia política del Frente profundizó la iniciada por la AEA desde 2008: el armado de un arco de alianzas más amplio en busca de “consensos” con diversos actores sociales, dentro y fuera del campo empresarial (Iglesia, partidos políticos, corporaciones empresarias y sindicales, organizaciones de la sociedad civil y fundaciones de investigación, entre otras). Según consta en sus propios registros públicos, el Foro mantuvo reuniones durante todo 2014 y 2015 con diversos líderes de la oposición y con sectores de la Iglesia católica para acercarles sus propuestas y establecer compromisos conjuntos a largo plazo en lo que ellos mismos denominaron como un “consenso en torno a las políticas de Estado”. La nutrida agenda de encuentros se inició con

Margarita Stolbizer y Hermes Binner en junio de 2014 y continuó con Sergio Massa en julio; Ernesto Sanz en agosto; Julio Cobos en septiembre; Mauricio Macri, Juan Manuel de la Sota y monseñor José Arancedo, en octubre.

Como resultado de esta serie de articulaciones con la dirigencia política, se afianzó en los empresarios la idea de que era necesario innovar en la estrategia política para poder ampliar las alianzas en busca de acuerdos programáticos, en particular en el inicio de un año electoral. En palabras de Miguel Blanco, presidente del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), institución que integraba el Foro:

Estamos empeñados en lograr una base mínima de acuerdo firmada por todos los políticos relevantes, una base de acuerdo, una especie de pacto, sobre temas que son políticas de Estado […]. En el Eje económico: cosas de sentido común, moderar la tasa de inflación, de un dígito; una reforma impositiva que baje los impuestos, liberar las retenciones a importaciones y exportaciones […]. Eje social: nos preocupa todo lo que se relaciona con el empleo, la educación, el establecimiento de metas en educación, un plan 2020-2030; el tema de vivienda, salud y seguridad. Un ataque integral contra la criminalidad y el narcotráfico (La Nación, 24/10/2014).

Más categóricos aún fueron los dichos de Luis Betnaza, cuando expuso en la primera Conferencia del FCE realizada en la sede de la Universidad Católica Argentina, el 27 de noviembre de 2014, bajo el título “Compromiso para una Argentina posible. Acuerdos para el desarrollo”. Allí el principal y experimentado lobbista del grupo Techint, de fuerte influencia en la UIA, se refirió a la necesidad de construir “una agenda de largo plazo sobre la base de consensos amplios ahora que se terminó el debate más mercado o más Estado porque queda claro que la agenda compartida es más mercado y menos Estado”.

Si bien se establecieron fluidos contactos con los líderes de la oposición, que además asistieron a los principales eventos organizados por el Foro desde finales de 2014, la agrupación se contactó con otros actores en pleno año electoral: en enero hubo un encuentro del FCE con entidades de distintos credos religiosos; en febrero, con la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia

Nacional, y en mayo, con la Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina.

Además de mantener esta nutrida y variada agenda de encuentros con actores diversos, el Foro estuvo muy activo elaborando propuestas en diversas áreas de gestión pública, que se presentaron en varios documentos y notas de la entidad.[101] Cabe destacar las marcadas coincidencias entre los contenidos programáticos de estos documentos y la plataforma electoral de la alianza Cambiemos, que propiciaba la candidatura de Mauricio Macri a la presidencia. En efecto, las principales ideas, el vocabulario empleado, los recursos de estilo son muy similares a los que se presentan en la plataforma online de Cambiemos, organizadas y resumidas bajo tres grandes objetivos: pobreza cero, lucha contra el narcotráfico y unión de los argentinos. Esta "convergencia" se confirma con las palabras de beneplácito expresadas por la dirigencia empresaria tras el triunfo de Mauricio Macri en el balotaje del 22 de noviembre:

El Foro de Convergencia Empresarial (FCE), integrado por 75 organizaciones empresarias, profesionales, fundaciones, ONG y entidades de distintos credos religiosos, expresa su beneplácito por las elecciones presidenciales realizadas el domingo último y felicita al Ing. Mauricio Macri por su designación para Presidente de la Nación.

Asimismo, hace votos para que la nueva etapa que se inicia posibilite el necesario fortalecimiento de las instituciones de la República, y la búsqueda de los consensos en los distintos ámbitos que permitan la ejecución de las políticas de Estado destinadas a garantizar el desarrollo económico y social sostenido del país.

Precisamente la victoria de Cambiemos y el inmediato cambio en la orientación de las políticas macroeconómicas en beneficio de los sectores económicos más concentrados fueron recibidas como un "triunfo" de la estrategia llevada adelante por la AEA durante los últimos gobiernos kirchneristas. También el hecho de que se incorporaran directivos de empresas privadas en el organigrama del gabinete nacional. En efecto, 114 de los 364 funcionarios del gabinete nacional inicial del gobierno de Macri habían ocupado puestos de alta o media gerencia en el sector privado, 61 de ellos inmediatamente antes de asumir.[102]

Desde entonces, la actividad pública del Foro disminuyó de forma notable, y la estrategia de la asociación se centró en el apoyo constante a las iniciativas del nuevo gobierno, básicamente alineadas con las propuestas que venían reclamando los grandes empresarios.

Reflexiones finales

El análisis del desempeño económico y la estrategia política de la élite económica durante los años kirchneristas permite entender los límites del accionar estatal y la capacidad de organización del gran empresariado en el país. La experiencia reciente demuestra que los profundos cambios en la orientación económica estatal no fueron suficientes para alterar los rasgos estructurales que la élite económica había consolidado en los años noventa. Si bien se aumentó la inversión pública en infraestructura y se reorientó parte del crédito interno hacia la inversión productiva, se mantuvieron elevados los niveles de extranjerización y concentración de la cúpula empresaria y se convalidaron diversos ámbitos privilegiados de acumulación que permitieron el crecimiento de varias firmas nacionales vinculadas al Estado. Tal vez el cambio más pronunciado en el perfil de la cúpula haya sido la mayor incidencia de las firmas industriales en el conjunto de las más grandes.

Más allá de los buenos resultados obtenidos durante los primeros años de la etapa kirchnerista, la élite económica tuvo un rol central en los picos de fuga de capitales que se produjeron en 2008 y 2011. La mayor parte de las utilidades generadas hasta entonces no se reinvirtieron de manera productiva en el mercado local, lo que generó cuellos de botella en la oferta interna. La dinámica de la demanda se sostuvo desde 2010 básicamente sobre el consumo doméstico y la inversión/gasto público. Este rasgo estructural más cortoplacista y de reticencia inversora que caracteriza a la élite económica argentina no se alteró de modo sustantivo con el giro de modelo macroeconómico y constituye uno de los límites claros a las estrategias de desarrollo de los gobiernos progresistas.

En términos de organización política, la experiencia reciente también demuestra la capacidad organizativa de la élite: a pesar de la diversidad de intereses y la heterogeneidad sectorial, los principales empresarios agrupados en la AEA

lograron articular el accionar corporativo de las grandes firmas, consensuar un diagnóstico y una propuesta política “superadora”, conformar alianzas con otros actores económicos, políticos y sociales hasta llegar a la confluencia integral de los diversos sectores empresarios en el FCE. La élite logró pasar de una estrategia defensiva ante lo que consideraba el avance indebido del Estado en la esfera de decisión de las firmas, hacia una estrategia ofensiva de articulación política de la oposición dentro y fuera del espectro empresarial. Es decir que no sólo pudo superar el desafío de la coordinación de los diversos intereses de las corporaciones económicas que terminaron encolumnadas en el Foro, sino que, además, mediante este, se consiguió articular y fijar agenda común con el resto del arco político opositor.

Con el triunfo de Mauricio Macri, no sólo se comenzaron a implementar los principales postulados programáticos de la élite económica, sino que muchos de sus miembros se sumaron a los equipos de gestión en los distintos niveles de gobierno, fenómeno que por su magnitud y extensión son inéditos en la historia reciente (Canelo y Castellani, 2016) y abren nuevos interrogantes sobre las implicancias de la reconversión de una parte de la élite económica en élite política.

Bibliografía

Azpiazu, D. (1997), “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, Realidad Económica, 145: 7-32.

Azpiazu, D. y M. Schorr (2010), Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007, Buenos Aires, Siglo XXI.

Barrera, M. y otros (2015), “Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización. Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores”, Buenos Aires, Cepal.

Canelo, P. y A. Castellani (2016), “¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri”, en A. Lijalad (comp.), Macri lo hizo 2, Buenos Aires, Continente.

Castellani, A. (2009), Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989, Buenos Aires, Prometeo.

— (coord.) (2012), Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina (1966-2003), Buenos Aires, Unsam Edita.

— (2013), “Continuidades y rupturas en la intervención económica estatal (Argentina, 1989-2012)”, en S. Pereyra y otros (eds.), La grieta. Política, economía y cultura después del 2001, Buenos Aires, Biblos.

— (coord.) (2016), Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa, Buenos Aires, Unsam Edita.

Cioce, M. (2015), “El Foro de Convergencia Empresaria”, Realidad Económica, 294(agosto-septiembre): 26-53.

Gaggero, A. (2012), “La retirada de los grupos económicos argentinos durante la crisis y salida del régimen de convertibilidad”, Desarrollo Económico: 229-254.

Gaggero, A. y M. Schorr (2016), “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas”, Realidad Económica: 61-92.

Gaggero, A. y otros (2014), Restricción eterna. El poder económico durante el

kirchnerismo, Buenos Aires, Futuro Anterior.

— (2015), “Principales características e impacto macroeconómico de la fuga de capitales en Argentina”, Problemas del Desarrollo, 46(182): 67-90.

Manzanelli, P. (2016), Grandes corporaciones y formación de capital en la Argentina, 2002-2012, tesis de doctorado en Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.

Ortiz, R. y M. Schorr (2009), “A la búsqueda de la burguesía nacional. Notas sobre la invocación de un fantasma durante la posconvertibilidad”, ponencia presentada en las XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional del Comahue, Bariloche, 28-31 de octubre.

Varesi, G. (2011), “Argentina 2002-2011: Neodesarrollismo y radicalización progresista”, Realidad Económica, 264(noviembre-diciembre): 33-59.

▪

[84] Cabe aclarar que este incremento sustantivo de la intervención estatal no se tradujo en una mejora equivalente en la calidad de la intervención. Si bien es destacable el grado de autonomía alcanzado en la formulación de las políticas públicas, estos niveles se erosionan en el proceso de implementación. Además, la construcción de capacidades estatales es un proceso que se desarrolla más lentamente que la velocidad de la intervención. Salvo algunos casos excepcionales donde se logró aumentar la calidad institucional (la Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP], la Administración Nacional de la Seguridad Social [Anses]), y la creación de nuevos ministerios en áreas claves (industria, seguridad, turismo, agricultura, ciencia y tecnología), la mayoría de las reparticiones públicas presentó problemas de coordinación intra e interburocrática, déficits de capacidades técnicas y administrativas e inestabilidad institucional. El caso de la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) en 2007 muestra la peor faceta del deterioro de la

calidad estatal, ya que implicó un descrédito generalizado en las estadísticas oficiales que trajo numerosos problemas a la hora de diseñar y evaluar políticas públicas. Para una presentación más exhaustiva de estas cuestiones, véase Castellani (2013).

[85] El análisis de la cúpula empresaria cierra en 2014 porque es el último año con datos disponibles sobre ventas, utilidades y exportaciones de las grandes firmas que operan en el país al momento de elaboración del capítulo.

[86] Entre las firmas más destacadas que integran este "elenco estable" figuran varias del sector petrolero (YPF, Esso, Shell y Pan American Energy), las principales comercializadoras de granos y productos derivados (Aceitera General Deheza, Cargill, Asociación de Cooperativas Argentinas, Bunge, Vicentín, Louis Dreyfus y Nidera), prestatarias del servicio telefónico fijo y por celular (Telecom Argentina, Claro, Telefónica de Argentina y Telecom Personal), grandes cadenas de comercio minorista (Carrefour, Walmart, Coto, Cencosud e Importadora y Exportadora de la Patagonia), cuatro terminales automotrices (Volkswagen, Ford, Peugeot-Citroën y Renault), importantes empresas del sector alimenticio (Arcor, Molinos Río de la Plata y Cervecería Quilmes), una compañía de medicina prepaga (OSDE) y dos de la industria siderúrgica (Siderca y Siderar).

[87] Si bien más adelante se ahonda en la cuestión, cabe aquí apuntar que ese grupo selecto está integrado, en lo sustantivo, por las principales comercializadoras y/o procesadoras de granos, en particular de soja (Aceitera General Deheza, Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera, Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas, Noble, ADM, etc.), las terminales automotrices (Toyota, Volkswagen, Ford, Fiat Auto, General Motors, Renault, Mercedes Benz, Peugeot-Citroën, Honda), algunas firmas líderes de distintos segmentos de la industria alimenticia (Molinos Río de la Plata, Molfino, Arcor, Sancor, Peñaflor, Mastellone Hermanos, Nestlé), varias petroleras (Pan American Energy, YPF, Shell, Esso, Petrobras, Tecpetrol), un par de mineras (Minera Alumbrera, Cerro Vanguardia), tres compañías del oligopolio siderúrgico y una del monopolio del aluminio (Siderar, Siderca y Acindar en el primer caso, Aluar en el segundo) y empresas de distintos rubros de la producción químico-petroquímica (Dow, PBB Polisur, Unilever, Compañía Mega, Monsanto, Bayer, Procter & Gamble).

[88] Por su parte, el segmento comercial también manifestó fenómenos encontrados: el relativo amesetamiento del supermercadismo, no así de las

cadenas de electrodomésticos, contrasta con el significativo avance de unas pocas y muy grandes comercializadoras de granos a favor del "dólar alto" hasta 2007/08 y las tendencias prevalecientes en el mercado mundial de materias primas (de allí el creciente protagonismo sectorial en las exportaciones totales y el superávit comercial).

[89] Ello se debió, fundamentalmente, a que en el transcurso de 2008 YPF dejó de clasificarse como empresa extranjera (controlada por el holding español Repsol) y pasó a ser una asociación a partir del ingreso del grupo local Petersen a la estructura del control accionario de, por lejos, la compañía más grande del país (por entonces explicaba por sí sola algo más del 7% de la facturación y las ventas externas de la cúpula).

[90] Cuatro años más tarde se produjo una modificación relevante en la composición accionaria de la compañía que, si bien no alteró su clasificación, sí tuvo implicancias destacadas en numerosos sentidos. A través de la Ley 26.741 se expropió el 51% de la firma que estaba en posesión de Repsol. Desde un punto de vista estructural, este cambio en la propiedad merece destacarse no sólo por el "regreso del Estado" a la empresa más grande del país, y que es estratégica por varias razones (reales y potenciales), sino también porque de allí en más se modificó sobremanera su dinámica económica, productiva e inversora vis-à-vis lo sucedido en los años anteriores (Barrera y otros, 2015).

[91] Cabe señalar que una proporción mayoritaria de la presencia del capital privado nacional en la cúpula proviene de empresas que integran grupos económicos. Es el caso de muchos conglomerados "viejos" y con un sólida presencia en la élite empresaria (OSDE, Urquía, Pérez Companc, Arcor, Vicentín, Techint, Braun, Madanes, Roggio, BGH, Ledesma, Roemmers, Clarín, Bagó, La Nación, Navilli), y de otros "nuevos" que particularmente en los últimos años lograron afianzarse en el seno del poder económico de la Argentina (Cherñajovsky, Indalo, Pampa Holding, Costantini, Caputo, Cartellone, ODS-Calcaterra, IRSA, Garbarino).

[92] Las sospechas de desvíos de fondos y sobreprecios en la contratación de las obras habilitó denuncias judiciales contra varios funcionarios del ministerio desde 2008 que cobraron espectacularidad y relevancia con el cambio de gobierno a fines de 2015.

[93] Como se señaló, un caso paradigmático en ese sentido es el del mercado de

hidrocarburos. Al respecto, véase Ortiz y Schorr (2009).

[94] La formación bruta de capital fijo, que durante la mayoría de los años del período 2004-2011 había experimentado aumentos superiores al 15% interanual, experimentó números negativos en 2012 y 2014, y un crecimiento muy bajo en 2013 y 2015.

[95] Esta información se encuentra disponible en <www.aeanet.net/que-es-aea/#.WAdrM_DhC00>.

[96] Exposición de Jaime Campos realizada en la Mesa de Diálogo, "AEA: vicisitudes de la acción colectiva empresaria en Argentina. Discusión con los dirigentes de la entidad y Ben Schneider", organizada por el Centro de Investigaciones Políticas de la UBA, Facultad de Ciencias Económicas, 24 de febrero de 2015.

[97] La comisión directiva que elaboró el documento estaba presidida por Jaime Campos e integrada por los presidentes de las siguientes firmas o grupos: Arcor, Origanización Techint, Grupo Clarín, Laboratorios Bagó, Grupo Miguens, Grupo Roggio, José Cartellone, Coto, Impsa, Fiat Argentina, Aceitera General Deheza, Grimoldi, IRSA, Los Grobo Agropecuaria SA, La Nación, Sidus, La Anónima, BGH, Medicus, Santander Río, TN & Platex, Roemmers, Cencosud, Estrada Agropecuaria, Southern Cross Group, Control Union Argentina y Agritur San Luis. Además firmaban la iniciativa los presidentes de IBM Argentina, Paxair Argentina, Citi, Pricewaterhouse Coopers, Rimsa, San Jorge Emprendimientos, Telecom, Edesa Latinoamérica, Dow Argentina, Droguería del Sud, Mastellone Hnos., Grupo OSDE, Bayer, Peugeot-Citroën Argentina.

[98] Una muestra de esta voluntad de armar un arco de alianzas más amplio es el comunicado conjunto emitido entre la AEA y la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias (CEEA), con fecha 21 de julio 2009, donde se afirmaba que "del intercambio de opiniones y visiones hubo acuerdo en que la actual situación del país hace imprescindible volver a motorizar las energías del sector privado argentino […] y para ello se hace necesario continuar trabajando más que nunca en el fortalecimiento de las instituciones de la República, especialmente en este período postelectoral, que implica grandes desafíos y obliga a todas las partes a hacer un aporte para lograr consensos entre los distintos sectores de la sociedad".

[99] “Comunicado de la AEA ante la expropiación de Repsol-YPF SA”, 20 de abril de 2012, disponible en <www.aeanet.net/category/comunicados/2012/#.WAdzZvDhC00> (consultado: 10/8/2016).

[100] Sobre la historia, conformación y características del FCE, véase en especial Cioce (2015).

[101] “El Rol del Estado y el Buen Gobierno Republicano” (19/5/2015), “El pueblo quiere saber de qué se trata” (17/8/2015), “El Foro impulsó un debate sobre la Justicia” (10/9/2015); “Importancia de la Infraestructura para el Desarrollo Económico” (22/9/2015), “El Foro impulsó un debate sobre Política Fiscal” (7/10/2015), “Cinco prioridades para la educación argentina” (20/10/2015).

[102] Datos del Observatorio de las Élites Argentinas del Idaes-Unsam, disponibles en <www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/index.asp>.

6. El debate económico

Del consenso a la antinomia[103]

Mariana Heredia

Fernán Gaillardou

A partir de los años setenta, las preocupaciones "económicas" se fueron diferenciando cada vez más de otras problemáticas públicas de interés. La inflación, el estancamiento y poco después la deuda ganaron con el tiempo la portada de los grandes matutinos, reclamando secciones específicas y convocando la voz de los expertos. De la mano de estos problemas, los economistas comenzaron a detentar un lugar central en la discusión de las políticas públicas y en el asesoramiento de los agentes económicos. Su visibilidad se acompañó de una creciente delegación de atribuciones en funcionarios ajenos a los partidos políticos que favorecieron modelos de gestión inspirados en la autorregulación de los mercados.

Alineada con estas tendencias a nivel internacional, la Argentina fue uno de los casos más paradigmáticos de este proceso (Heredia, 2015). Por un lado, aun cuando el país había sufrido altos índices de inflación desde los años cuarenta, su salto en 1975 y su persistencia en tres dígitos catapultaron el incremento de los precios al centro de las preocupaciones públicas. Por otro, los expertos en economía se volvieron cada vez más influyentes hasta consolidar su prestigio gracias al régimen de convertibilidad adoptado en 1991. Durante la década de estabilidad que siguió a esta medida, los márgenes del debate económico se estrecharon, y se reservó un lugar de autoridad en los medios para los hombres

de negocios y los economistas, sobre todo los más ortodoxos.

¿Qué sucedió después de la crisis de 2001? ¿Hasta qué punto se selló el final de los debates exclusivamente económicos y el declive de los expertos en economía? Si cierta unidad, al menos aparente, se consolidó en el debate económico y en la profesión de economista durante los años noventa, ¿qué tipo de configuración se presentó con el ciclo que comienza tras el abandono del régimen convertible? ¿Siguieron teniendo los economistas y los cronistas económicos la misma importancia? ¿Existió una posición unificada ante el rumbo adoptado por la economía nacional? ¿Resistieron, respaldaron o propusieron ajustar las decisiones de los gobiernos de Eduardo Duhalde, de Néstor Kirchner y Cristina Fernández?

Sobre la base de material documental (de medios gráficos y producciones especializadas), este capítulo identifica a especialistas que participaron de los análisis económicos y sigue los argumentos que esgrimieron frente a la acción gubernamental. La cuestión no sólo reviste interés para comprender el papel de estos profesionales, su cohesión interna y su influencia política en el período más reciente (algo prácticamente ausente de la literatura sobre el tema), compromete también la discusión sobre el carácter más o menos novedoso del “modelo económico” que se implementó en la Argentina y en la región con el llamado “giro a la izquierda” de distintas administraciones.

Con profundas diferencias, la mayoría de los análisis sobre el período comparte la vocación de caracterizar in toto esta experiencia, prestando poca atención al modo en que enfrentó desafíos y reformulaciones. Focalizarse en los juicios expertos formulados al calor de la coyuntura permite, en cambio, identificar momentos diversos y contrastantes dentro de la larga década kirchnerista. El primero, tras el proceso de incertidumbre, apertura y politización del debate económico, se caracterizó por una pluralidad de voces comprometidas en el análisis de la realidad nacional así como por cierto apoyo de los principales economistas mediáticos al gobierno de Néstor Kirchner. Al tiempo que un nuevo consenso se afirmaba en el espacio público y político, las controversias especializadas comenzaron a reavivarse a mediados de la década, con una diversidad de temas, pero con una creciente atención en la degradación de ciertas variables juzgadas fundamentales. En ese segundo momento, economistas de distintas corrientes siguieron manifestando su apoyo a las autoridades, criticando no obstante algunas medidas y alertando sobre la necesidad de atacar ciertos problemas. Un tercer momento se abre en el último tramo del gobierno de

Cristina Fernández de Kirchner, con una creciente polarización político-ideológica, que acompañará apreciaciones muy críticas en materia económica.

Acotado a la reconstrucción de las convergencias u oposiciones en los juicios y consejos planteados en la prensa y en los círculos especializados, este trabajo no profundiza en la relación entre intereses e ideas. Por un lado, al ser los participantes tan diversos y sus vínculos tan disímiles (económicos, políticos, profesionales, afectivos), hubiera sido imposible, en los límites aquí disponibles, hacer un inventario exhaustivo de las fuerzas subyacentes en juego. Por otro, aun cuando eso hubiera sido alcanzable, no creemos en la inexorabilidad determinante de estas fuerzas: la exposición privada y pública de ideas así como su movilización en funciones de crítica y gobierno supone reglas propias que pueden producir encuentros y desencuentros inesperados. Estas aclaraciones no invalidan el doble carácter de este análisis: por su configuración actual, la reconstrucción del análisis económico constituye tanto una vía de acceso a las interpretaciones especializadas como un indicio de las cambiantes relaciones del kirchnerismo con quienes financiaron o siguieron con atención esas interpretaciones para tomar decisiones (de inversión, empleo u ahorro) cruciales para la suerte del país.

El artefacto y el método

¿Dónde puede observarse el debate económico en la Argentina? ¿Cuáles son los espacios especializados o legos, reservados o públicos, donde se interpreta y discute la coyuntura económica nacional?

En un trabajo anterior (Heredia, 2015), concluimos que la gran transformación operada dentro de la profesión de economista desde los años setenta había impactado de forma profunda en los espacios de integración y competencia, lo que resultó, entre otros efectos, en un creciente solapamiento entre controversias especializadas y polémicas públicas. A partir de los años ochenta, el espacio más adecuado para seguir el debate entre economistas era la prensa nacional. Las consecuencias de este cambio fueron mayúsculas. Ante el pragmatismo ideológico de los partidos políticos argentinos y su tendencia a incorporar equipos de gobierno provenientes de espacios ajenos a la militancia y a la

administración, los expertos en economía se constituyeron en jueces y parte del devenir de la política económica.

Luego de la crisis de 2001, se produjeron algunos cambios importantes que no modificaron de manera perdurable ni las jerarquías profesionales ni los espacios de debate entre los economistas. No hay dudas de que, en lo que respecta a los espacios especializados, el kirchnerismo expandió de manera inédita los puestos y recursos a disposición de la enseñanza universitaria, la investigación científica y la intervención estatal en la economía. El despliegue universitario fue resultado del crecimiento en la matrícula y de la conformación de nuevas carreras en las instituciones públicas del Conurbano bonaerense, creadas por la administración anterior. La expansión se acompañó asimismo de cierta recomposición de los salarios docentes. La incorporación de investigadores y becarios al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) fue notable. No hay datos por disciplina en el empleo público nacional, pero sí se ha afirmado la preferencia por profesionales (López y Zeller, 2009). Puede intuirse que la creación de los ministerios de Planificación (2004), de Producción (2009) y de Agricultura (2009) así como la expansión de organismos del Poder Ejecutivo nacional asociados a la recaudación, la regulación y las empresas del Estado deben haber incrementado el reclutamiento de economistas.

Ahora bien, como en otras áreas donde se invirtieron cuantiosos recursos en poco tiempo, esto no alcanzó para modificar la configuración del mundo de los economistas. Ciertamente, la crisis de 2001 y la expansión posterior se vieron acompañadas por la creación de grupos de trabajo y publicaciones críticas o de izquierda interesadas en el debate económico[104] y de posgrados en economía de perfil más heterodoxo.[105] Sin embargo, la formación internacionalizada, el conocimiento de la literatura canónica y el desarrollo de habilidades matemáticas siguieron siendo la principal fuente de prestigio.[106] Las inserciones profesionales más rentables para la disciplina continuaron a su vez en el sector privado.

Mientras tanto, los espacios pluralistas de discusión especializada apenas existieron. Por un lado, las asociaciones profesionales precedentes no acogieron de manera significativa ni a los economistas críticos o cercanos al gobierno,[107] ni a economistas destacados de las nuevas generaciones. La Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) es la entidad que nuclea a economistas de todo el país desde 1957. El análisis de los principales paneles organizados después de 2001 resulta revelador: la composición mayoritariamente envejecida

de los paneles de la AAEP contrasta con la rejuvenecida planta de economistas del Conicet y del gobierno en la segunda mitad de la década.[108] Por otro, la expansión universitaria y científica no fue de la mano de nuevos espacios de integración y discusión. Ciertamente, las comisiones de pares del Conicet o de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) tienen que lidiar con la diversidad de los economistas. No obstante, en lo que respecta al debate económico, los circuitos de publicación y presentación son muy disímiles. Mientras los economistas de la corriente dominante se dedican a la consultoría y, en caso de tener un perfil académico, prefieren publicar en revistas extranjeras, los economistas más críticos y de izquierda tendieron a publicar en revistas de orientación crítica (como Realidad Económica o Circus) o en libros dirigidos a un público amplio. Y en esa diversidad de publicaciones, en la Argentina como en el mundo, los heterodoxos citan a los ortodoxos, mientras estos últimos sólo se citan entre sí (Glötzl y Aigner, 2015).

De este modo, si bien se produjeron cambios sustantivos en el espacio mediático, la dependencia de la prensa como federadora del debate económico siguió incólume. Los primeros años que siguieron a la crisis plantearon grandes novedades: no sólo se observó un cuestionamiento de los economistas de la corriente dominante y una mayor diversidad de orientaciones en los medios, sino que también se hizo evidente la expansión de las problemáticas en debate. Si los grandes problemas públicos habían sido hasta entonces la inflación, la deuda o el crecimiento (materias donde la voz de los economistas fue casi monopólica), reaparecieron temas como la generación de empleo, el combate a la pobreza, la explotación de los recursos naturales que habilitaron la participación de expertos de otras disciplinas. Más allá de ello, siguieron faltando espacios académicos o profesionales que propiciaran un debate por fuera de los medios.

El hecho de que el intercambio entre economistas tuviera lugar sobre todo en la prensa le imprimió a este último características particulares. Por los imperativos que enfrentan, los diarios y los canales de televisión seleccionan a sus invitados más de acuerdo con su predisposición y sus cualidades comunicacionales que con su solvencia o su reputación. Para un diario, por dar un ejemplo, las opiniones de Miguel Ángel Broda (un consultor de empresas sin producción académica) y de Roberto Frenkel (un investigador con publicaciones de renombre internacional) valen lo mismo. Como ha alertado Bourdieu (1996), por los espacios acotados con los que cuentan y los imperativos comerciales que los guían, los medios tienden a privilegiar discursos asertivos y perentorios más que matizados y reflexivos.

La dependencia del debate económico del espacio periodístico conoció un nuevo giro en la Argentina con la frustrada Ley de Medios.[109] Antes de ella, los principales diarios nacionales detentaban líneas editoriales relativamente claras. Desde 2009, con el creciente enfrentamiento entre el gobierno y los principales medios, las posturas en el campo periodístico tendieron a extremarse y organizarse a favor o en contra del kirchnerismo.

Esta presentación del mundo de los economistas y de los medios de comunicación resulta fundamental para este trabajo, ya que las posturas contrastantes rara vez convivieron en un mismo espacio o dialogaron entre sí. Mientras la segmentación exigía de los lectores interesados la búsqueda activa y la confrontación permanente entre diversas fuentes, los principales espacios profesionales y periodísticos ofrecían sólo las interpretaciones dominantes dentro de su campo de sentido. Precisamente por eso, en términos metodológicos, la reconstrucción del debate económico en la Argentina kirchnerista supuso la creación de un artefacto que rara vez existió: un diálogo imaginario entre voces y fragmentos dispersos.

Para construir este artefacto, la decisión fue triangular fuentes, nombres y temáticas. Primero, optamos por registrar los principales medios periodísticos nacionales (La Nación, Clarín y Página/12) y velamos por retratar la mayor diversidad posible entre ellos. Analizamos allí a los economistas que oficiaron de principales columnistas.[110] Segundo, además de considerar a las autoridades públicas de mayor presencia mediática, el pasado nos asistió en la identificación de una serie de instituciones y expertos que habían tenido particular predicamento público y que habían estado asociados, en décadas anteriores, a la ortodoxia, la heterodoxia u otras vertientes. A ellos agregamos analistas vinculados a instituciones de creación reciente. Una vez identificados estos personajes, seguimos tanto sus intervenciones en la prensa como sus publicaciones especializadas. Finalmente, seleccionamos un conjunto de hechos de relevancia distribuidos en estos doce años de historia.

Ante la polisemia de las nociones de ortodoxia y heterodoxia en economía, optamos por asumir que esas nociones eran definidas por los propios expertos analizados. Hacia 2003, las clasificaciones propuestas por los economistas planteaban claras regularidades (Heredia, 2015). Por un lado, estaban los ortodoxos que adherían a las reformas de liberalización económica y consideraban la preservación de la estabilidad como principal responsabilidad de la autoridad pública. Estos economistas se habían visto comprometidos o

suscribían a las políticas adoptadas por la última dictadura militar o el gobierno de Carlos Menem. Por otro, estaban los heterodoxos, herederos de perspectivas más intervencionistas, que prestaban mayor atención a la producción y la redistribución de la riqueza, planteando mayores recaudos frente a la autorregulación de los mercados y la austeridad fiscal. Estos economistas habían acompañado al gobierno de Raúl Alfonsín, y algunos participaron más tarde de la administración de Fernando de la Rúa. A estos dos grandes grupos, de composición cambiante y numerosos deslizamientos, se sumaban expertos de izquierda. Con el kirchnerismo, las distintas tradiciones alumbraron una nueva generación.

Las disquisiciones clasificatorias resultan interesantes porque el escenario de las controversias planteó grandes singularidades: por primera vez en décadas, la estabilidad dejaba de ser el principal objetivo de política pública y revivían temáticas ya olvidadas en el debate económico. El impacto de los nuevos desafíos no tardaría en hacerse sentir entre los heterodoxos. Tras una hermandad forzada por la avanzada ortodoxa, estos economistas enfrentarían fuertes divisiones en términos técnicos, ideológicos y generacionales. A proponer una primera reconstrucción de estos debates se destinan estas páginas.

Debacle y politización

Aunque las imágenes de la debacle de diciembre de 2001 podrían llevar a suponer un masivo cuestionamiento de la política económica precedente, la campaña electoral de 2003 revela una transición mucho más lenta e incierta. No sólo el gobierno de Eduardo Duhalde había hecho denodados esfuerzos por acordar un programa afín con las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) (véase Zícari, en este volumen). Dos de los tres candidatos con chances de acceder a la presidencia, Carlos Menem y Ricardo López Murphy (que juntos sumaron más del 40% de los votos en primera vuelta) estaban directamente asociados a las políticas de los años noventa y seguían atribuyendo la crisis a la irresponsabilidad de los funcionarios salientes.

Puede pensarse que, en línea con la orientación adoptada por el ministro Roberto Lavagna, el candidato oficial, Néstor Kirchner, planteaba un escenario más

rupturista. En cierta medida era el caso, aunque su propuesta acentuaba más los objetivos productivistas que los redistributivos. En sus afirmaciones de campaña[111] se insistía en la necesidad de “fomentar la industria local”, “incentivar la inversión pública”, alentar las exportaciones mientras, en paralelo, se desestimaba como “irresponsable” todo aumento de los salarios (Las Heras, La Nación, 2/3/2003).[112] En el manejo del tipo de cambio, el candidato oficialista se alineó temprana y claramente con la política de Lavagna. Para Kirchner, era un hecho que debía mantenerse la flotación del peso, garantizando una relación con el dólar que favoreciera la producción nacional. Sobre esa base, se diferenciaba de sus competidores denunciando enfáticamente el “modelo neoliberal”.

Con menor acento en la producción, Menem y sus voceros preferían prometer un incremento inmediato de los sueldos y la devolución en dólares de los depósitos acorralados. Sus asesores criticaban el manejo de la crisis, refiriéndose a una suerte de “jubileo de los derechos de propiedad” que habían atentado contra “las reglas básicas de toda sociedad civilizada” (Rojo, La Nación, 14/4/2002). La postura monetaria del ex presidente se revelaba mucho más zigzagueante. Si bien, bajo el influjo de Pablo Rojo comenzó defendiendo la dolarización y más tarde una nueva convertibilidad, terminó siguiendo el consejo de Carlos Melconian, lo que daba a entender que mantendría la flotación monetaria.

Por último, López Murphy se presentaba como el reservorio moral del modelo económico: “Más que hablar de convertibilidad –afirmaba Manuel Solanet–, lo esencial es retornar a las reglas que regían en esa época” (La Nación, 9/11/2002). Todos los discursos subrayaban la importancia de restituir la “seguridad jurídica” como clave para retomar el crecimiento. En este marco, también el equipo de Recrear insistía en la necesidad de una pronta renegociación de la deuda que permitiera recuperar el crédito externo y reinsertar al país en el plano internacional. Como Menem, prometía la disminución de los aportes patronales y la progresiva eliminación de las retenciones. En materia monetaria, en cambio, el consenso parecía generalizado: también el economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) adhería a la flotación cambiaria subrayando la importancia de que fuera respaldada por una clara solvencia fiscal.

Las declaraciones de los otros dos candidatos a la presidencia, Adolfo Rodríguez Saá y Elisa Carrió, revelaban también la pluralización ideológica en materia económica. El primero, secundado por Jorge Benalcázar, subrayaba la

importancia de retomar una senda de crecimiento con una negociación ofensiva de la deuda y un plan de inversiones para alentar el desarrollo de las provincias (La Nación, 22/4/2003). La segunda, acompañada por Rubén Lo Vuolo, ponía el acento en la dimensión distributiva llamando a la generalización de un ingreso ciudadano para la niñez y los adultos mayores (La Nación, 2/3/2003).

Detrás de esta diversidad, algunos analistas percibían ciertos consensos básicos. Para varios, más que un mérito del gobierno saliente o de los candidatos en campaña, este acuerdo reposaba en un doloroso aprendizaje de la sociedad. Según Laspina (La Nación, 11/5/2003), “la sociedad ha alcanzado algunos consensos en torno de la estabilidad monetaria y el equilibrio fiscal que son irrenunciables”. El eslabón perdido de todos los discursos de la campaña parece haber sido la cuestión federal y la restructuración del sistema tributario, algo prometido por todos los candidatos (con grandes diferencias), pero que no tuvo mayor continuidad.

La estabilización del consenso oficialista

Fuera por los grandes pilares establecidos durante la presidencia de Duhalde o por la constancia y los ajustes planteados por el nuevo presidente, lo cierto es que los primeros años de Kirchner presentaron a la vez la radicalización del discurso presidencial y la generalización de cierto consenso en materia económica. Por un lado, las afirmaciones del flamante presidente se tornaron cada vez más confrontativas con los organismos internacionales, el establishment y los economistas ortodoxos al tiempo que se acercaba a los movimientos sociales y al movimiento obrero organizado. Por otro, los resultados que se afirmaron durante estos años conquistaron el apoyo de gran parte de los economistas y no sólo de los más heterodoxos.

Más allá de los modales presidenciales, los analistas económicos de la realidad nacional confluyeron en la apreciación positiva de la situación en curso. Para Pablo Gerchunoff (economista sindicado con la heterodoxia) y Horacio Aguirre, la gestión “no reniega de elementos de racionalidad económica, por más que el discurso presidencial parezca negarla por momentos” (2004: 28). El sostén de un tipo de cambio real competitivo, la moderación fiscal y el equilibrio de las

cuentas públicas, el superávit comercial y la reactivación del empleo despertaban un generalizado optimismo.

Si bien muchos tardaron en convencerse, hacia 2006, la mayoría de los analistas destacaban las virtudes de la nueva etapa. Economistas de trayectoria y preferencias tan disímiles como Roberto Frenkel, Miguel Kiguel y Miguel Ángel Broda destacaban los logros del gobierno. Según el primero, "desde el punto de vista de la sostenibilidad del crecimiento las fuentes tradicionales que solían afectarlo están neutralizadas. Este crecimiento tiene una base extraordinariamente robusta" (La Nación, 24/4/2006). De acuerdo con Kiguel, "no hay duda de que a pesar de los problemas, el balance de estos tres años es positivo" (La Nación, 24/5/2006). Para Miguel Ángel Broda, "con 17 trimestres consecutivos de recuperación, los indicadores económicos de la Argentina muestran un desempeño espectacular" (La Nación, 14/5/2006). Hasta parecía haber lugar para los mea culpa. Jorge Ávila, uno de los principales defensores de la dolarización y de la banca off-shore, reflexionaba sobre la reestructuración de la deuda: "Nunca pensé que fuera a salir. […] El presidente tenía razón. Me equivoqué; para mí el resultado fue una sorpresa" (La Nación, 4/3/2005).

Estas constataciones daban lugar a disquisiciones sobre el carácter ortodoxo o heterodoxo del nuevo gobierno. De acuerdo con Lucas Llach (La Nación, 22/6/2003),

la política económica es ortodoxa en tanto y en cuanto respete cinco principios: el librecambio en el comercio exterior, una escasa intervención del Estado en la economía, cuentas públicas en equilibrio o superávit, una inflación baja o nula –con reducida participación estatal en el mercado cambiario– y un nivel de salarios que no amenace la rentabilidad empresarial. Por primera vez en muchas décadas, la política económica argentina puede describirse como ortodoxa.

Dicho análisis se asemejaba –aunque con una valoración ideológica distinta– al realizado desde el Cenda, un centro formado por jóvenes economistas de la UBA que pasarían años más tarde a ocupar la cúpula del Ministerio de Economía:

El plan de Lavagna parece ser similar en su esencia [al plan de convertibilidad], sólo que en este caso la única política realmente activa y decidida está enfocada a mantener un peso subvaluado en términos reales para producir un cambio en la estructura de precios relativos. En ambos casos, una vez establecida la política cambiaria […] hay que sentarse a esperar a que actúen en arreglo a sus propias leyes los mecanismos de mercado (Costa y otros, 2004: 89-90).

Mientras los economistas de izquierda señalaban que las virtudes de la macroeconomía kirchnerista reposaban sobre el deterioro de los ingresos de la mayor parte de la población y sobre una política fiscal restrictiva, la relación entre demanda e inflación era el punto donde comenzaban a observarse, entre los heterodoxos, las primeras diferencias. Para los más maduros, no había que alentar la demanda. Daniel Heymann (La Nación, 19/5/2006) señalaba que esta estrategia había sido atinada para sostener la recuperación, pero el impulso debía atenuarse progresivamente porque redundaría en un incremento de los precios. Eduardo Curia (asesor del gobierno durante su primera etapa), Roberto Frenkel y Miguel Bein planteaban argumentos semejantes (Página/12, 5/1/2006; La Nación, 5/2/2006; e Infobae, 24/11/2005, respectivamente). Para los más jóvenes, en cambio, la inflación respondía en gran parte a una ofensiva empresaria para mantener o incrementar sus ganancias (Cenda, 2006). En este sentido, ubicándose en abierta confrontación con heterodoxos como Frenkel y ortodoxos como Melconian, se quejaban de las consecuencias que la perspectiva "demandista" tendría sobre el crecimiento económico y los ingresos de los asalariados.

Dentro de este concierto de voces celebratorias y de alertas moderadas, se demarcaba la voz de José Luis Espert que, con un discurso más explícitamente ideológico, perseveraba en una crítica acérrima a la nueva administración. A diferencia de sus colegas, este economista no se privaba de recordar el "setentismo" o "montonerismo" del nuevo gobierno, su cercanía con Venezuela, el pragmatismo de Néstor Kirchner, que lo había acercado primero a Menem para oponerse luego a él (véase La Nación, 11/12/2005). Aunque reconocía el crecimiento, el economista fustigaba a un "populismo de izquierda" cuya única particularidad era la de haber sostenido el equilibrio fiscal.

En cualquier caso, en los albores del recambio presidencial, era evidente para los observadores de la realidad económica que nada hacía augurar situaciones

dramáticas. Según Kiguel (24/5/2006), “hoy no hay indicios de que en el futuro cercano volvamos a sufrir una crisis macroeconómica similar a las que vivimos cada cinco o diez años en el pasado”. El optimismo era semejante entre los empresarios. A partir de una encuesta realizada por Bernardo Kosacoff en el coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), el encuentro de los más grandes empresarios del país, la opinión mayoritaria era que “no están todos los problemas resueltos, pero la economía argentina ofrece un nivel de previsibilidad muy superior a otras épocas” (Página/12, 3/11/2006).

La confluencia entre los ortodoxos de antaño y los heterodoxos más maduros generaba nuevos agrupamientos y rupturas dentro del mundo de los economistas y no sólo en la Argentina (Bresser-Pereira, 2006). Al menos en los debates económicos que aquí reconstruimos, el tono celebratorio de la mayoría de los analistas económicos apenas hacía lugar a las críticas de la izquierda. Esta insistía en recordar que el éxito económico del kirchnerismo se asentaba en una fuerte translación de ingresos a favor de los sectores más altos que había acompañado a la salida de la convertibilidad y en una rentabilidad empresaria extraordinaria.

Aunque la inflación no dejó de ser relativamente elevada para los estándares internacionales (un promedio anual de 11%[113] durante los años de Néstor Kirchner), otros logros opacaron su centralidad y, con ella, la figura del superministro de Economía. De hecho, con la salida de Roberto Lavagna, en noviembre de 2005, y durante las gestiones de sus sucesivos reemplazantes (Felisa Miceli hasta julio de 2007 y Miguel Peirano hasta diciembre del mismo año), este ministerio perdió la centralidad que había conquistado en la prensa.[114]

Ahora bien, si la designación de Felisa Miceli constituyó una clara señal de ruptura con la figura del superministro (una “mujer” “militante” “que sonríe”, destacaban los medios), el oficialismo evitó laudar a favor de candidatos contrarios a los profesionales de la economía y los negocios. Tanto en el final del gobierno de Néstor Kirchner como entre los posibles candidatos a acompañar a Cristina Fernández de Kirchner predominaron perfiles industrialistas y hasta cercanos a ciertas preferencias del establishment. Ante la accidentada renuncia de Miceli, se mencionaba al presidente del BCRA Martín Redrado como posible reemplazante (La Nación, 17/7/2007). También Bernardo Kosacoff era evocado para acompañar la candidata oficialista (Página/12, 9/11/2007). Finalmente, cuando el oficialismo nombró a Martín Lousteau, los medios lo presentaron

como un “joven brillante” (Clarín, 15/11/2007) y un “productivista de bajo perfil y defensor del dólar alto” (La Nación, 14/11/2007). Su designación fue bienvenida por la mayoría de los representantes del poder económico (Clarín, 16/11/2007).

Alertas y distanciamientos

Adoptada en el último tramo del gobierno de Néstor Kirchner, en enero de 2007, la intervención del Indec[115] despertó una preocupación creciente que no impidió ni el triunfo del oficialismo ni la continuidad en el apoyo al gobierno de gran parte de los analistas económicos. El desplazamiento de Graciela Bevacqua (a cargo de la dirección de precios al consumidor) y el atentado a la confiabilidad de la nueva metodología para calcular la inflación merecieron un rechazo mayoritario y un generalizado apoyo a los técnicos salientes. Las razones de alerta eran diversas. Las más técnicas y específicas recordaron los requerimientos de la producción de estadísticas confiables (básicamente la separación entre registro y control) y concluyeron que “ni siquiera los gobiernos militares se atrevieron a tanto” (Beker, La Nación, 4/2/2007). Los argumentos más políticos imputaban al gobierno la pretensión de ocultar la magnitud del fenómeno inflacionario y de esconder la ineficacia de los controles (Abram, La Nación, 1/9/2007). Desde una mirada estratégica de largo plazo, también enunciada por brokers y hombres de negocios, se temía el desaliento a las inversiones extranjeras (Abram, La Nación, 1/9/2007). En el corto plazo, se auguraba una traslación de ingresos en perjuicio de los tenedores de bonos (Brodersohn, La Nación, 6/3/2007).

Aunque los argumentos de denuncia fueron inmediatos y múltiples, la intervención del Indec generó mayor preocupación pública en la medida en que fue afirmándose la discrepancia entre las cifras oficiales y las producidas por consultoras privadas. A la suspicacia en las cifras se agregó pronto la desconfianza en la palabra oficial. El gobierno no sólo se negaba a hablar de inflación, eludía cualquier alusión al aumento de los precios. En lo inmediato, el debilitamiento de la confianza pública en las estadísticas favoreció una “explosión de productores” y una nueva centralidad de las consultoras y los centros privados de investigación como portadores de veracidad ante las

“mentiras” oficiales.

La intervención del Indec favoreció asimismo la condena de una escalada en los controles de precios y reforzó el predicamento de los economistas más ortodoxos. Espert se destacaba entre ellos y comenzaba un largo ensañamiento contra la figura de Guillermo Moreno al que atribuía “bravatas que los argentinos no nos merecemos” (La Nación, 18/3/2007). Un tono cada vez más crispado comenzó a alcanzar también a los economistas de FIEL: Daniel Artana criticaba las “‘soluciones fáciles’ como el control de precios, que están creando más distorsiones y costos” (Clarín, 1/3/2007). Otros analistas eran más pedagógicos: el control de precios “distorsiona las señales de mercado e impide que los recursos se asignen de manera eficiente” (Dallar, Clarín, 12/2/2007) y “las empresas compensan la pérdida de rentabilidad en las líneas bajo acuerdo, aplicando aumento en aquellas que no están incluidas” (Forman, Clarín, 18/3/2007).

Los cuestionamientos a la medición de la inflación y la preocupación por la persistencia de este fenómeno no llevaban aún a los analistas a culpar sólo a las políticas oficiales. Desde el estudio Bein destacaban la importancia de la volatilidad de los precios de los alimentos (Dal Poggetto, Clarín, 13/2/2007), en un contexto en que varios productos de la canasta básica que no solían ser transables estaban convirtiéndose en tales (Bein, La Nación, 15/2/2007). Otros analistas sumaban a esta causa la reactivación de la puja distributiva (Dvoskin, Página/12, 10/8/2008). Melconian, por su parte, ponía el problema en perspectiva. Por un lado, señalaba que

“10% por año no es nada” para cualquier argentino mayor de 35 años que vivió el infierno inflacionario durante cuarenta años. Pero hay que saber que 10% es hoy más de tres veces el promedio mundial (La Nación, 12/2/2007).

Si bien los primeros recaudos en materia macroeconómica comenzaban a matizar el apoyo de muchos economistas, en los albores de las elecciones, el optimismo seguía marcando sus apreciaciones generales. De hecho, la campaña presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 prometió continuidad en materia económica sumada a un período de “Concertación Plural”. En algunos

de sus discursos (como el transcripto por La Nación, 15/8/2007), esta promesa podía entenderse como un modo de responder de manera positiva a los cuestionamientos que comenzaban a plantearse sobre la cuestión institucional.

La legitimidad económica del gobierno también puede apreciarse en el perfil y las propuestas de sus adversarios: Roberto Lavagna y Elisa Carrió. Ambos presidenciables prometían sostener un dólar alto, alentar las inversiones y mejorar la distribución del ingreso. Si bien se unían en la crítica al oficialismo por su falta de voluntad en el combate de la inflación, presentaban estrategias distintas. Mientras que Alfonso Prat Gay, experto designado por Carrió, declaraba que "no se puede vivir en la fantasía de crecer a un 9% anual, porque esto tiene un gran costo en la inflación" (La Nación, 16/9/2007), Lavagna rechazaba la intención de desacelerar el crecimiento como estrategia para estabilizar los precios (La Nación, 29/9/2007).

2008-2011: años de definiciones

Los años que siguieron al recambio presidencial de 2007 agudizaron las diferencias planteadas y unificaron una opinión crecientemente crítica entre los expertos en Economía. Un conjunto de decisiones pavimentaron esta distancia: el acercamiento con Venezuela (desde 2005),[116] la Resolución 125 y el conflicto abierto con los representantes agropecuarios (marzo-julio de 2008), la nacionalización de las AFJP (noviembre de 2008), la multiplicación de controles a los precios, al tipo de cambio y al intercambio internacional (creciente desde octubre de 2011).

El conflicto en torno de la Resolución 125 marcó un hito fundamental en la década kirchnerista (véase Pucciarelli, en este volumen) y, aunque no tuvieron el lugar protagónico que les cupo a los representantes sectoriales, los analistas económicos no permanecieron ajenos a su impacto. Con el anuncio de la medida y la posterior escalada de las tensiones, se volvió cada vez más difícil mantener una posición matizada y neutral: de allí en adelante las divisiones serían cada vez más marcadas.

Los opositores más liberales rechazaban de plano el incremento de las

retenciones y reclamaban el respeto del derecho de propiedad y mayor libertad del comercio. Broda recomendaba “fomentar la producción y exportación de lo que tenemos y está caro en el mundo (alimentos y energía), y dejar de ahuyentar la inversión tanto nacional como extranjera, aumentando el grado de previsibilidad” (La Nación, 13/7/2008). Para Lucas Llach era “hora de enviar al Congreso un proyecto –limitado, a discutir– de reducción a las retenciones y de desregulación de las exportaciones” (La Ciencia Maldita, 30/7/2009).

Una situación ambigua les cabía a los heterodoxos maduros que, si bien respaldaban la medida, plantearían críticas al modo en que el gobierno había administrado el conflicto. Roberto Frenkel (quien ya criticaba vivamente la política del gobierno) declararía que “lo que me sorprendió es cómo pudo surgir esta protesta contra algo que lo único que hace es fijar un nuevo reparto del ingreso de acuerdo con el aumento de los precios internacionales. Es algo que cae del cielo” (La Nación, 30/3/2008). Sin embargo, un año después el mismo autor señalaría al conflicto agropecuario como una de las causas endógenas (junto con la intervención del Indec y la reforma del sistema previsional) de la acentuación de la fuga de capitales (Damill y Frenkel, 2009). Héctor Valle, que apoyó al gobierno durante el conflicto, no dejó de indicar que el tema había sido “muy mal planteado” (La Nación, 24/4/2008). De modo similar, años más tarde, Eduardo Curia (2014: 139) aseguraba haber defendido lo esencial de la medida sin dejar de señalar la “torpeza” del gobierno en el manejo de las tensiones. Este economista criticaba la ausencia de mecanismos para “enganchar” los intereses de las provincias con la medida, aspecto señalado por otros analistas y políticos (Lavagna, La Nación, 6/4/2008; Kiguel, 2015: 208-209). Para estos profesionales, el problema de la 125 y de otras iniciativas no era su carácter redistributivo o socializante (como en el caso de los más ortodoxos), sino su forma desordenada y poco profesional.

Para los economistas más ligados a la ortodoxia –y algunos de los heterodoxos más maduros–, el conflicto con el campo inauguró un período de endurecimiento de las críticas al gobierno, al que se acusaba de haber pecado tanto por acción como por omisión. Frenkel sostenía que “el esquema de políticas económicas se venía resquebrajando desde antes de la crisis internacional” y criticaba “que el modelo se haya basado únicamente en el tipo de cambio competitivo [que] es un instrumento rústico que no debe estar aislado” (Página/12, 25/8/2009). Poco más tarde, Lucas Llach le imputaría el mismo error del final de la “era Menem: el dulce no hacer nada, el ‘piloto automático’” (El Economista, 19/4/2010).

Aunque compartieran parte de estas objeciones, los heterodoxos más cercanos al gobierno plantearon desde el principio y de manera decidida su apoyo a la 125. Varios (como Eduardo Crespo, Benjamín Hopenhayn, Mario Rapoport, Jorge Schvarzer, Héctor Valle) se manifestaron activamente en contra de lo que entendían como el "lockout agrario" llevado a cabo por sectores "ubicados en el decil más alto de la distribución del ingreso". En un blog armado para registrar las apreciaciones a lo largo del conflicto, estos expertos reprochaban a los representantes sectoriales que, lejos de plantear un reclamo puntual, buscaran "cuestionar la política económica en su conjunto".[117] Los integrantes del Cenda (2008) también apoyaban las retenciones.

La polaridad se fue agudizando con la Ley de Medios y la estatización de las AFJP. Aunque revistió matices según el posicionamiento ideológico desde el cual se la viera, esta última medida ilustró el creciente rechazo de los analistas y sus alertas sobre la pérdida de confianza del gobierno. Claramente quienes detentaban perspectivas más liberales fueron quienes con más vehemencia criticaron la estatización de las jubilaciones y pensiones imputándole cortoplacismo, razones de caja y efectos negativos para beneficiarios e inversores. Por un lado, se afirmaba que "afuera del país nadie duda que con la eliminación de las AFJP le metieron la mano en el bolsillo a los jubilados" (Guillermo Calvo, La Nación, 3/11/2009). En palabras de López Murphy: "Los que cumplimos con nuestras obligaciones y ahorramos para nuestra vejez vimos confiscados nuestros ahorros […]; va a ser muy difícil en la Argentina construir credibilidad" (La Nación, 26/11/2009). Aun cuando las consecuencias inmediatas no resultaran tan graves, tarde o temprano, se auguraba, el sistema volvería a desfinanciarse y pesar sobre las arcas del Estado. Por otro lado, no quedaban dudas de que este tipo de políticas perjudicaba a los inversores, desalentaba la radicación de capitales y crispaba la fuga de divisas. Aunque los heterodoxos maduros fueran menos apocalípticos, sus opiniones también eran, en su mayoría, críticas. En la medida en que no cabían dudas sobre la desconfianza generada, para Heymann, la cuestión se jugaría en la magnitud de la fuga (La Nación, 22/10/2009). De manera coincidente, Frenkel observaba que "la conducta actual responde a 'un efecto manada' generado por la incertidumbre, que lleva a que la gente siga apostando al dólar" (La Nación, 30/10/2009).

Muchos economistas que habían estado enfrentados durante los años previos se unían en una misma crítica a la improvisación y el amateurismo gubernamental, abroquelándose en un mismo reclamo de manejo "profesional" de los asuntos

económicos. Broda reclamaba:

Todavía estamos a tiempo de dejar de menospreciar el componente técnico en la toma de decisiones, de revalorizar el rol del BCRA y de acabar con la improvisación […]. En definitiva, la capacidad técnica y el arte de lograr credibilidad son cruciales para transitar con éxito un camino que se ha tornado más resbaladizo y sinuoso (14/9/2008).

Frenkel, por su parte, afirmaba que ante la crisis:

Los países del mundo están convocando a los mejores técnicos y nosotros queremos resolverlo de taquito y con improvisación […]. El gobierno tiene un mal diagnóstico y va cometiendo error sobre error. No aprenden de los errores, no consultan a nadie (La Nación, 30/10/2009).

Ante un coro mayoritariamente crítico, apenas podía divisarse el apoyo de economistas más tradicionales, como Todesca (Clarín, 28/2/2009), Curia (La Nación, 22/10/2008) y aquellos vinculados al Grupo Fénix. Estos últimos se permitían llamar a que las medidas reformistas fueran “acompañadas de adecuadas salvaguardias acerca del empleo de los recursos que se acumulen bajo gestión pública” (La Nación, 6/11/2009; Muller, Página/12, 22/10/2008).

Al tiempo que se reclamaba mayor profesionalismo, comenzaba a resaltarse la suerte de los países vecinos y a instalarse la idea de que se estaba desaprovechado una oportunidad histórica, estableciendo comparaciones con Brasil y Chile, que habían sido más ordenados y previsibles; la Argentina debía emularlos (Levy Yeyati, 3/8/2009). Desde una visión condensadora del extremo más crítico del gobierno, para Espert el modelo siempre había sido ‘soja y suerte’” (La Nación, 31/8/2008).

Frente a una orientación que buena parte de la profesión comenzaba a juzgar como desacertada, los analistas económicos no encontraban aún un único

responsable. Más bien denunciaban la falta de atención de las autoridades que se daban el lujo de carecer de coordinación en áreas claves de la política nacional. En este sentido, tras criticar la falta de liderazgo del ministerio comandado por Carlos Fernández (desde abril de 2008 hasta julio de 2009), se hacían eco de la insistencia de los medios en las divergencias entre el titular del Ministerio de Economía, el de la Administración General de Impuestos (Ricardo Echegaray), del Banco Central (Martín Redrado) y el secretario de Comercio (Guillermo Moreno).

La reedición de la antinomia

En los albores del tercer recambio presidencial, las percepciones habían mutado sustancialmente. El "dólar competitivo" había quedado atrás y la inquietud de parte del electorado se cifraba en la inminencia de una devaluación. Si bien todos los candidatos llamaban al gradualismo, compartían la idea de que el modelo debía rectificarse y que la manera de hacerlo era el estímulo a la inversión privada, la recuperación del superávit fiscal y comercial, la corrección del esquema de subsidios, la reforma del sistema tributario.[118]

La constatación del alza en la demanda de dólares fue una de las fuentes de controversia entre el gobierno y la oposición. Mientras la primera mandataria minimizaba el hecho, atribuyéndolo a la "cultura bimonetaria" de los argentinos (Página/12, 27/7/2010), muchos economistas reclamaban que el gobierno ajustara el valor de la divisa para sostener la competitividad de la economía.[119] En un contexto de inflación y restricción externa crecientes atravesados por la falta de credibilidad en la palabra oficial, el dólar –que había perdido importancia durante los primeros años del gobierno– recuperaba una centralidad típica del período previo a la Ley de Convertibilidad. Mientras la postura –al menos pública– del gobierno se endurecía, atribuyendo la fiebre por la divisa a un complot devaluacionista y/o a un veto de los sectores concentrados de la economía a las políticas redistributivas del gobierno (Gaggero, 2016), los economistas ensayaban explicaciones menos subjetivistas. Para la mayoría de los expertos (fueran cuales fueran sus filiaciones teórico-ideológicas), lejos de ser una rémora perimida, la perturbación por el precio de la divisa constituía una expresión de "la inconsistencia de la política económica en la que coexiste una

tasa de inflación alta –anclada por el dólar y las tarifas de los servicios públicos retrasados– con una tasa de interés para el ahorro en pesos que apenas alcanza la mitad de la inflación" (Bein, La Nación, 9/6/2012). Había que complementar la corrección cambiaria con una mejora en la atracción de los instrumentos de ahorro en pesos para que el peligro inflacionario del aumento de las tasas de interés fuera conjurado por la mayor disponibilidad de fondos prestables (Levy Yeyati y otros, 2012). La importancia atribuida a la cuestión era tal que, en palabras de Llach, "el atraso cambiario y de las tarifas públicas provocados por nuestra inflación despareja están detrás de la mayoría de nuestros problemas económicos" (La Nación, 3/9/2012).

La polémica por el nivel del tipo de cambio, la inflación y el dólar dividió aguas al interior de la heterodoxia. Primero, las diferencias se plantearon más en el tono que en el contenido de los reclamos. En efecto, aunque plantearan sus recomendaciones desde un enfático apoyo al gobierno, varios economistas replicaban las interpretaciones de sus pares: los especialistas nucleados en el Plan Fénix (2008) pedían "recuperar la competitividad" del tipo de cambio. Curia agregaba a este pedido un "service bastante serio", consistente en restarle protagonismo al consumo en favor de la inversión y en anunciar metas de inflación descendentes con un índice creíble (Clarín, 4/4/2008). Sólo los economistas más vinculados al gobierno se abstenían de pronunciarse sobre el tema e incluso se manifestaban en contra de quienes reclamaban ajustes en el valor del dólar.

Poco visibles hasta ese momento dentro del arco heterodoxo, nuevas posturas fueron ganando protagonismo. A partir de 2010-2011, dos grupos de economistas se afirmaron contra las posturas mencionadas. Por un lado, estaba el llamado "Grupo Luján",[120] liderado por Fabián Amico[121] y Alejandro Fiorito. Por el otro, un grupo de investigadores mayormente referenciados en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL del Conicet) y en el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (de la Universidad Nacional de La Plata –UNLP–), con Pablo Chena y Demián Panigo[122] como principales figuras. Estos grupos eran los que planteaban, con relativa visibilidad en revistas y libros propios, eventualmente en Página/12, desde fuera del gobierno, el apoyo a Cristina Fernández de Kirchner y, en particular, a la política de apreciación cambiaria y el impulso del mercado interno. De acuerdo con estas interpretaciones, la posconvertibilidad había tenido dos modelos, uno "neomercantilista" hasta 2005 y, a partir de la salida de Lavagna, uno de "tipos de cambio múltiples para el desarrollo", que habría permitido impulsar la

demanda y sostener la competitividad (Panigo y Chena, 2011). Desde esta visión se invertía el argumento considerado “neomercantilista” del “viento de cola”, porque se situaba el impulso económico en el consumo interno como variable clave para el crecimiento (Amico, 2013). Aunque compartían ciertas interpretaciones, estos grupos perderían influencia a medida que Axel Kicillof ganara terreno dentro de la administración central (Clarín, 6/5/2012; La Nación, 12/1/2013).

Kicillof había conformado el Cenda junto con un grupo de jóvenes colegas egresados de la UBA. Desde 2004, había intervenido en revistas como Realidad Económica y desde su propio sitio web presentando interpretaciones de largo y corto plazo. Hasta su ascenso dentro del gabinete económico, había tenido una participación marginal en Página/12, pero prácticamente era un desconocido para los principales medios. Su ascenso fulgurante se asemejó al de otros expertos en economía anteriores. Como Domingo Cavallo durante la dictadura o Juan Vital Sourrouille con Alfonsín, aún siendo muy joven y tras haber conquistado los favores de las más altas autoridades,[123] logró escalar a posiciones cruciales dentro de la conducción económica. A diferencia de sus inmediatos predecesores, Kicillof volvió a conquistar para el ministerio económico la centralidad que había perdido desde la salida de Lavagna. Ya en 2011 la atención sobre su figura era lo suficientemente grande como para ser objeto de una biografía no autorizada por parte de un periodista del Grupo Clarín (Burgo, 2011).

Axel Kicillof y su iniciativa más polémica (el llamado “cepo cambiario”) no sólo no contaron con el apoyo de la profesión, sino que acentuaron el desencuentro de la mayor parte de los analistas económicos con el gobierno. El punto máximo de esta tensión fue el verano de 2013-2014, un período de particular deterioro de la situación económica, si se consideran las mismas variables de cuya estabilización se había jactado el gobierno en la primera etapa. Comparando datos del promedio 2012-2014 con los de 2003-2007, a la escalada de la inflación (28,2% contra 11,4%), se sumaba el relativo estancamiento del crecimiento (1,1% contra 8,8%), la caída del consumo privado (1,9% contra 8,8%)[124] y el amesetamiento de gran parte de las conquistas en materia social después de 2007 (se estancaron los avances en términos de igualdad de ingresos, de creación de empleo, de formalización de trabajadores, de recuperación del salario real; véase Kessler, 2014).

Sin dudas, la dicotomización del campo mediático jugó a favor de un creciente

antagonismo. Ante las voces más encendidas, que volvían a dar protagonismo a los ideólogos más apasionados del oficialismo y la oposición, apenas quedaba lugar para el apoyo del Grupo Fénix, de los periodistas de los medios afines al gobierno o de observadores críticos menos apocalípticos. De los principales medios, prácticamente sólo en Página/12 –con una clara orientación oficialista– quedaba aún cierto margen para quienes criticaban al gobierno por izquierda.

Aunque no fuera el tema central de sus análisis, estos economistas proponían una interpretación bien distinta de la inflación que la "impericia" oficial, atendiendo a dimensiones más estructurales. Aunque no dejaban de señalar la insuficiente política industrial, los investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) señalaban elementos apenas atendidos por el arco heterodoxo. Para ellos, la inflación era, sobre todo, causa del elevado poder de mercado del que disponían algunos sectores por su elevada oligopolización (Manzanelli y Schorr, Página/12, 10/3/2013). Para economistas más cercanos al gobierno, la oligopolización podía explicar aumentos de precios aislados, pero no la tendencia inflacionaria en espiral, que sería causa de la puja distributiva:

Un aumento "inicial" de precios (o de salarios) es sucedido por aumentos "compensatorios" de salarios (o precios) que a su vez son repasados como nuevos aumentos de precios (salarios) y así sucesivamente (Crespo y Fiorito, Página/12, 17/3/2013).

Como sea, más allá de los tonos y matices, a partir de 2013, una coincidencia generalizada comenzó a instalarse entre los economistas: los problemas de resolución más urgente eran la inflación, los precios del dólar y de la energía (La Nación: Bein, 14/4/2015; Curia, 24/12/2013; Frenkel, 13/7/2013; Kiguel, 23/6/2013). Este nuevo consenso en torno de los problemas macroeconómicos fundamentales muchas veces escondía que la forma de encararlos seguía generando controversias entre los especialistas: algunos (sindicados con la heterodoxia) optaban por el gradualismo de la mano de un cuidadoso programa antiinflacionario (La Nación: Bein, 14/4/2015; Curia, 24/12/2013; Fanelli, 20/9/2013). Desde perspectivas afines, se advertía inclusive sobre el peligro de una posible reedición del "Rodrigazo" si el ajuste no era acompañado de otras políticas (Frenkel, La Nación, 3/11/2013). Otros, de orientación más ortodoxa,

eran más perentorios y exigían rectificaciones más drásticas (De Pablo, La Nación, 13/9/2015).

Un final abierto

Como otros grandes eventos de la historia económica reciente, la política kirchnerista puso en tensión la composición del mundo de los economistas y sus clivajes internos. Al menos a la luz de los resultados a nuestro alcance, su impacto parece haber sido menos intenso en términos organizacionales que ideológicos. Por un lado, aun cuando el gobierno invirtió cuantiosos recursos en el mundo universitario y científico y expandió los espacios de desarrollo profesional de los economistas en la administración nacional, no logró hacer mella en la formación de los nuevos estudiantes, ni recrear espacios estables y jerarquizados de inserción profesional dentro de la función pública, ni desafiar a las corrientes teórico-ideológicas dominantes dentro de la profesión. Ciertamente, frente al carácter global y mercantil que adquirió la disciplina en el mundo (Fourcade, 2006), la tarea habría sido titánica. Sin embargo, salvando el pluralismo que caracterizó a las universidades y al Conicet, la reflexividad en materia económica siguió dependiendo de la prensa como única federadora del debate, con sus formatos, filtros y preferencias específicas. Una prueba de ello es que, tras el vivo cuestionamiento que conocieron en 2001, la gran diversidad de economistas profesionales (consultores, lobbistas, asesores gubernamentales diversos, gerentes de empresas, investigadores de larga reputación) siguieron conviviendo en pie de igualdad en el espacio público sin mayores interpelaciones sobre los fundamentos de sus juicios y de su autoridad.

Este capítulo no se propuso reconstruir las trayectorias de los economistas que participaron de la discusión y la decisión de la política pública en los años kirchneristas. Sin embargo, a partir de la identificación de algunos de los protagonistas centrales de esta historia, puede aventurar algunas conclusiones. Al parecer, mientras los economistas de izquierda y los kirchneristas aquí retratados eran mucho más jóvenes, solían trabajar en el Conicet y las universidades nacionales, los opositores, más maduros, podían pertenecer a estos espacios, pero sobre todo se situaban en el sector privado, en consultoras propias o en bancos. Queda abierta la pregunta sobre el futuro de la nueva generación de

heterodoxos que llegó rápidamente a las más altas esferas gubernamentales y que se encuentra ahora, otra vez en el llano, con toda una carrera profesional ante sí.

Aunque las disidencias ideológicas parecen a primera vista mayúsculas, los expertos en economía tendieron a presentar cierta confluencia mayoritaria a la hora de analizar el devenir del kirchnerismo. Al comienzo, expresaron algún apoyo a las iniciativas oficiales y su compleja alquimia de medidas ortodoxas y heterodoxas. Fue también este grupo mayoritario el que, al final de esta experiencia, desembocó en la reedición de una antinomia que tendió a unirlos a casi todos en oposición a una conducción económica juzgada primero desordenada y luego irracional. Es en el período intermedio, que va de 2007 a 2011, donde se evidenciaron gran parte de los matices y las controversias más sofisticadas.

Como en otros momentos, la flexibilidad de los consultores fue la regla. Varios de los analistas en un principio caracterizados como ortodoxos manifestaron una gran plasticidad para acompañar y hasta celebrar los aciertos oficiales, muy pocos persistieron en una crítica acérrima desde el inicio a la que se sumaron luego otros expertos de esta misma orientación que habían invernado durante el primer lustro de esta administración. Las mayores tensiones se observaron en cambio entre los heterodoxos y entre las dos generaciones que se alternaron en el apoyo al gobierno. Mientras los más maduros adhirieron a las decisiones de Lavagna y acompañaron la primera mitad de la década, los más jóvenes que la habían criticado inicialmente se sumaron a cargos de gobierno en los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Aunque con ímpetu, convicción u oportunismo, llenaron los despachos oficiales y reclamaron su lugar en la prensa, estos jóvenes heterodoxos no lograron, aún menos cuando los heterodoxos maduros los abandonaron, restablecer la confianza perdida. Si sus mayores en los noventa creyeron posible gobernar con el apoyo de los organismos internacionales y el empresariado, campeando las críticas de las mayorías empobrecidas, cabe la pregunta de hasta qué punto juzgaron posible los más jóvenes gobernar la economía de un país, en el capitalismo globalizado, con los analistas económicos y el empresariado masivamente en contra.

Para los economistas maduros menos recalcitrantes, pueden diferenciarse claramente dos etapas: una primera mitad, de crecimiento, generación de empleo

y solidez fiscal; y una segunda, de ralentamiento de las tendencias positivas y acumulación de desequilibrios y tensiones. El título del texto de Damill y Frenkel "La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros" sintetiza esta percepción generalizada. En dicho texto, los autores caracterizan la disolución del esquema macroeconómico vigente en 2003-2007 como la pérdida de una oportunidad histórica por no haber controlado la presión inflacionaria a partir de 2006 cuando era posible hacerlo de manera sostenida. Para estos autores, como para la mayoría de los economistas ajenos al gobierno, la responsabilidad recaía sobre la impericia de las autoridades que habrían "chocado una calecita" en materia económica (Damill y Frenkel, 2015: 153). Este tipo de afirmaciones, celebradas por la prensa opositora, contradice, sin embargo, la complejidad de muchos de los análisis sobre la economía argentina elaborados por estos y otros autores.

Hacia finales del tercer lustro, la defensa del gobierno y el cuestionamiento de este contraste se fueron limitando a unas pocas voces que seguían alineadas con el kirchnerismo o se habían acercado a él a contracorriente. Entre los primeros, Matías Kulfas admitiría más tarde una tendencia creciente hacia el "voluntarismo" y la "desidia" en el tratamiento de las restricciones económicas, pero enfatizaba que

analizar las políticas económicas según un esquema estrictamente centrado en su consistencia intertemporal no contempla las dificultades que han tenido a lo largo de la historia los proyectos políticos de cariz popular o distribucionista para afrontar tanto las restricciones económicas como la oposición política y los conflictos con factores de poder (Kulfas, 2016: 44).

En el marco de estos condicionamientos, el autor concluía que el kirchnerismo había logrado poner en cuestión los preceptos de política económica previamente vigentes, sin conseguir formular con éxito las pautas de un régimen alternativo. Asimismo, algunos pocos heterodoxos maduros, que habían permanecido en una posición relativamente independiente frente al gobierno en sus años dorados, se negaban a suscribir sin más la tesis de dos tiempos divididos por la impericia presidencial. Para Bein, devenido asesor de Scioli en las elecciones de 2015,

lo importante acá es si Argentina, una vez que llegó a la maduración del ciclo de crecimiento económico acelerado sobre la base del consumo, es capaz, por primera vez en sesenta años, de conectar con una agenda que aumente fuertemente la inversión, que permita consolidar lo ganado en materia de consumo, de salario, de inclusión social y se proponga un camino para duplicar el producto por habitante en diez años (La Nación, 9/7/2015).

Así, mientras la mayoría de los economistas (heterodoxos y ortodoxos) imputaban al kirchnerismo su incapacidad para emprender una senda de desarrollo, algunos observaban que “el problema no es el diseño de la agenda ni de equipo de gobierno esclarecido y convencido, sino de la ‘falta de una demanda privada’ de desarrollo” (Abeles, Página/12, 7/6/2015). Expandiendo la responsabilidad al gran empresariado, había quienes lamentaban que la larga década kirchnerista se cerrara con una suerte de afinidad entre

el cortoplacismo y la falta de interés y de voluntad política hasta la complacencia derivada de la bonanza sojera pasando por la mentalidad rentista que ha caracterizado a una fracción importante de políticos y empresarios (Levy Yeyati, La Nación, 1/6/2011).

Cuánto el foco del empleo y la distribución atentó contra el equilibrio macroeconómico o cuánto la impericia gubernamental abortó un ciclo virtuoso son cuestiones que seguirán debatiéndose en los próximos años. También seguirá abierta la pregunta sobre la herencia que recibiría el próximo gobierno. En cierta medida, el acercamiento a las elecciones contribuyó a atenuar los antagonismos. La impresión general que terminó predominando a fines de 2015 es que la modificación del rumbo por parte de la nueva administración, si bien entrañaría desafíos, no requeriría cambios tan drásticos. Ni eran pocos ni eran sólo heterodoxos a ultranza los que confiaban en que, con las capacidades estructurales de la economía y algunos activos recibidos del gobierno –como el bajo nivel de endeudamiento externo entre ellos (Lucas Llach, La Nación, 15/2/2015)–, un cambio de enfoque permitiría retomar la senda del crecimiento

(entre otros, Fanelli, La Nación, 20/9/2013, y Kiguel, La Nación, 22/2/2015).

La convergencia del principio y el final había sido tal que algunos observadores auguraban la conformación de una nueva doxa “neodesarrollista” donde habrían confluido economistas otrora ubicados en veredas opuestas. El devenir de la gestión económica futura juzgarán la fortaleza de esta confluencia o augurarán la reaparición de viejas o nuevas formas de fractura.

Bibliografía

Amico, F. (2013), “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, Circus, otoño: 31-79.

Amico, F. y A. Fiorito (2011), “La ‘estructura productiva desequilibrada’ y los dilemas del desarrollo argentino”, en Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Beigel, F. y O. Gallardo (2014), “Potencial, fortalezas y debilidades de las ciencias sociales y humanas en Argentinas: Los/las investigadoras/es”, Informe, 2, Pidaal -Mendoza, mimeo.

Bonvecchi, A. (2011), “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo. Las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en A. Malamud y M. de Luca (coords.), La política en tiempos de los Kirchner, Buenos Aires, Eudeba.

Bourdieu, P. (1996), Sobre la televisión, Barcelona, Anagrama.

Bresser-Pereira, L. C. (2006), “El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional”, São Paulo em Perspectiva review, 20(1), disponible en <sepureiigg.sociales.uba.ar/files/2011/11/Bresser-Pereira_The-new-developmentalism.pdf>.

Burgo, E. (2011), El creyente. ¿Quién es Axel Kicillof?, Buenos Aires, Planeta.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda) (2006), “Las causas de la inflación en la actual etapa económica argentina. Un nuevo traspié de la ortodoxia”, Documento de Trabajo, 5(agosto): 13-21.

— (2008), La inflación, sus causas y los debates en torno a una política anti-inflacionaria, Notas de la economía argentina, edición nº 5, agosto.

Cont, W. y otros (2007), “Los temas económicos en las reuniones de la AAEP”, mesa de presentación del libro en conmemoración de los cincuenta años de creación de la AAEP, disponible en <www.aaep.org.ar/anales/download/2007/pres_cont.pdf>.

Costa, A. y otros (2004), “Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado”, Realidad Económica, 203(abril-mayo): 70-100.

Curia, E. (2014), El quiebre del modelo macroeconómico de desarrollo 2003-2007 y la incertidumbre hacia el futuro. La “sombra” del péndulo argentino, Buenos Aires, Dunken.

Damill, M. y R. Frenkel (2009), “Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina”, Nuevos documentos Cedes, 65.

— (2015), “La economía bajo los Kirchner. Una historia de dos lustros”, en C. Gervasoni y E. Peruzzotti (eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo, Buenos Aires, Debate.

Daniel, C. (2013), Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010), Buenos Aires, FCE.

Fraschina, S. y A. Trinelli (comps.) (2015), Una década ganada. Gestión económica kirchnerista en perspectiva 2003-2013, Avellaneda, Undav.

Fourcade, M. (2006), “The Construction of a Global Profession. The Transnationalization of Economics”, American Journal of Sociology, 112(1): 145-194.

Gaggero, A. (2016), “La riqueza de las naciones se va”, Crisis, 26 (agosto).

Gerchunoff, P. y H. Aguirre (2004), “La política económica de Kirchner en la Argentina. Varios estilos, una sola agenda”, Boletín del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº 48(junio), Madrid.

Glötzl, F. y A. Ernest (2015), “Pluralism in the Market of Science? A Citation Network Analysis of Economic Research at Universities in Viena”, Working Paper, 5, Institut for Ecological Economics.

Heredia, M. (2015), Cuando los economistas alcanzaron el poder, Buenos Aires, Siglo XXI.

Kessler, G. (2014), Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013, Buenos Aires, FCE.

Kiguel, M. (2015), Las crisis económicas argentinas, Buenos Aires, Sudamericana.

Kulfas, M. (2016), Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015, Buenos Aires, Siglo XXI.

Leiras, M. (2016), “Economía y política en los gobiernos de izquierda de América Latina”, en AA.VV., ¿Por qué retrocede la izquierda?, Buenos Aires, Capital Intelectual.

López, A. y N. Zeller (2012), “El personal del Estado nacional (2003-2009)”, en M. D’Alessandro y M. Montes (dirs.), Serie de investigaciones sobre Estado, Administración Pública y Sociedad, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), vol. 1.

Levy Yeyati, E. y otros (2012), “Salvemos al peso. Notas económicas para la batalla cultural contra el dólar”, Documento de Políticas Públicas/Análisis, 107, Buenos Aires, Cippec.

Panigo, D. y P. Chena (2011), “Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple

para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad”, en Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Plan Fénix (2008), La actual coyuntura y la crisis internacional. Reafirmar las metas de crecimiento, equidad e integración, Buenos Aires, mimeo.

▪

[103] Agradecemos a los autores de este libro por sus recomendaciones a una versión preliminar de este trabajo. Extendemos nuestra gratitud a Martín Abeles, Alejandro Gaggero y Julia Gentile por sus generosos comentarios. Este trabajo contó con el apoyo de la Unión Europea, en particular del proyecto InterCo 319.974.

[104] Desde distintas posiciones heterodoxas más o menos cercanas al gobierno, se destacan la formación del Grupo Fénix en 2001, el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (Cefid-AR) en 2004, el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda) en 2004, la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA) en 2008 y el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina dependiente de la CTA (Cifra-CTA) en 2009.

[105] Puede mencionarse el doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad de Quilmes y la maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de San Martín, creadas en estos años.

[106] Esto se desprende de un análisis exploratorio de los programas de las carreras de grado y posgrado on line de la licenciaturas en Economía del Área Metropolitana de Buenos Aires así como del análisis de Cont y otros (2007: 10) sobre las ponencias de la AAEP entre 2002 y 2007.

[107] La distancia con respecto a la nueva generación, más cercana al gobierno, se observa en los funcionarios participantes en las conferencias y paneles principales. El único invitado después de 2004 fue Federico Sturzenegger en 2008 (entonces presidente del Banco de la CABA), perteneciente al partido de oposición y abiertamente enfrentado al gobierno nacional.

[108] Para los paneles de la AAEP, véase <www.aaep.org.ar/anales/reunion2014.html>, consultado en agosto de 2016. Acerca de la plantilla del Conicet, Beigel y Gallardo (2014: 5) afirman que el 67% de los investigadores en Economía del organismo tenían menos de 49 años en 2010.

[109] La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en octubre de 2009 y reglamentada en agosto de 2010, activó una disputa judicial con el principal grupo multimedios del país, derivando en la polarización del espacio periodístico.

[110] Existen algunas diferencias. Mientras La Nación y Página/12 ofrecen mucho espacio a columnistas invitados (los primeros más bien asociados a las corrientes dominantes dentro de la disciplina y los segundos a la izquierda), Clarín tiende a reservar mayor espacio para sus periodistas.

[111] Además de Kirchner y Lavagna, quienes se pronunciaban sobre la política económica del candidato oficialista eran también Julio de Vido, José María Las Heras, Oscar Tangelson, entre otros.

[112] Los testimonios apenas sirven de ilustración de las tendencias identificadas. Como se consultaron las ediciones digitales, en el caso de los artículos periodísticos, no se mencionan páginas.

[113] Según Damill y Frenkel (2015), quienes utilizan al Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) hasta 2006 y le suman luego el IPC 9 Provincias.

[114] Como indicio de este declive puede considerarse el número de menciones en Clarín a cada ministro de Economía entrante durante los siete días siguientes al de su asunción: partiendo del gobierno de Duhalde con Lavagna (56), desciende con Miceli (47), Peirano (37) y Lousteau (23) para retomar el rumbo ascendente con Fernández (32) y Boudou (39).

[115] Para una cronología exhaustiva del episodio, con énfasis en la “explosión de productores” de estadísticas a la que dio lugar, véase Daniel (2013).

[116] Entre los hechos más destacados de este acercamiento, nos referimos al rechazo conjunto a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y a la adquisición de deuda argentina por parte de Venezuela, ambos sucedidos ese año.

[117] Véase <economistascontralockout.blogspot.com.ar/2008_03_01_archive.html>, consultada en julio de 2016.

[118] Entre los portavoces económicos de los distintos candidatos se destacan Amado Boudou y Roberto Feletti, para Cristina Fernández de Kirchner; en cierta medida, Claudio Lozano, para Hermes Binner; Eduardo Levy Yeyati, Adrián Ramos y Javier González Fraga, para Ricardo Alfonsín; Jorge Todesca, para Eduardo Duhalde.

[119] Entre ellos: Curia (La Nación, 22/10/2008), Frenkel (La Nación, 25/8/2009), incluso Aldo Ferrer o Abraham Gak, que fueron de los más acérrimos defensores del gobierno (La Nación, 25/11/2008; Página/12, 26/4/2008).

[120] Se trata de un grupo de economistas de la Universidad Nacional de Luján, que editarían desde 2007 la revista Circus.

[121] Quien en 2011 se presentaba como asesor del Ministerio de Economía. Véase Amico y Fiorito (2011).

[122] Retratado más tarde por La Nación (8/4/2013) como “asesor estrella” de Lorenzino.

[123] La Nación lo retrataba como “el economista que encandiló a Cristina” (19/11/2013).

[124] Todos los datos fueron extraídos de Kulfas (2016: 48-49).

Parte III

Los intentos de construir una nueva hegemonía: aspectos político-institucionales

7. La relación entre la Argentina y el FMI en el marco de las transformaciones del orden internacional

Difusión del poder y nuevas alianzas en política exterior[125]

Alejandra Kern

Pablo Nemiña

Durante la última década las relaciones económicas internacionales atravesaron transformaciones sustantivas, entre ellas, un proceso de fuerte crecimiento en los países en desarrollo, la difusión del poder desde los países centrales hacia los nuevos "poderes emergentes" y la consolidación de alianzas regionales que coexisten con las instituciones intergubernamentales a través de las cuales se conformó el orden económico de la posguerra (Tussie, 2009). En este contexto, comenzaron a cuestionarse las ideas de un orden hegemónico previo, y se abrió un espacio de discusión alternativo para las agendas de desarrollo de los países del "Sur". Así, la Argentina constituyó su identidad como país del Sur y "latinoamericano", fortaleciendo sus alianzas y vinculaciones con los países de estos espacios y reorientando su política exterior en tal sentido. El presente capítulo procura responder cómo incidieron estas transformaciones en la conflictiva relación de nuestro país con el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante la salida de la crisis de la convertibilidad. El análisis se apoya en diversas fuentes periodísticas y documentales, en especial las minutas del Directorio del FMI, de reciente publicación, las cuales permiten acceder a las repercusiones internacionales de las discusiones entre la Argentina y el

organismo. Se propone que los cambios en el contexto internacional y regional alentaron la reorientación de la política exterior argentina hacia una posición más afín a políticas económicas heterodoxas y a los intereses de los países en desarrollo. La reorientación de la política exterior implicó generar nuevas alianzas y suscitó apoyos para sostener una posición de mayor confrontación por parte del gobierno argentino en las negociaciones con el FMI.

La política exterior de Néstor Kirchner

Partiendo de una definición general, la política exterior es aquella mediante la cual un Estado define su modo de vinculación con otros Estados, en un ambiente internacional cuyas características influyen en –y se ven influidas por– esta relación. En este sentido, Hill (2003) argumenta que la construcción de una política exterior es un proceso complejo de interacción entre actores que están envueltos en diferentes estructuras, tanto domésticas como internacionales.

En el caso de la Argentina, su "condición periférica" se ha señalado como la principal restricción estructural para la definición de su política exterior, lo cual ha fundamentado la visión sobre ciertas continuidades como la promoción del derecho internacional y el multilateralismo, y la búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias internacionales, entre otras. Sin embargo, distintos gobiernos siguieron diversas estrategias de relacionamiento externo que no serían comprensibles sin considerar los factores domésticos que configuraron el contexto político interno. En este sentido, los modelos de desarrollo, implícitos o explícitos, que pusieron en marcha jugaron un papel central en estas estrategias (Merke y Tokatlian, 2014). Desde esta perspectiva, la política exterior de Carlos Menem fue un instrumento fundamental para justificar y anclar las reformas domésticas a través de su alineamiento con los Estados Unidos, su apoyo económico en el Mercosur, su alejamiento del Tercer Mundo y su activa participación en misiones de paz bajo el paraguas de las Naciones Unidas. El kirchnerismo, en cambio, partió de un modelo diferente:

Enfatizó la soberanía política, la revalorización del papel del Estado en la

economía, la integración latinoamericana y el distanciamiento respecto de organismos como el Fondo Monetario Internacional (Merke y Tokatlian, 2014).

Para algunos analistas, los factores internos fueron determinantes en la política exterior del kirchnerismo (Busso, 2014; Malamud, 2011, Russell, 2010), en gran medida resultado del escenario en el cual llegó Néstor Kirchner al poder, caracterizado por dos hechos sustantivos. El primero fue que Kirchner asumió tras una crisis política que generó un complejo escenario electoral donde triunfó por el 22% de los votos. El segundo, que el país aún no había superado la crisis económica de 2001 y se encontraba en un momento crítico con sus acreedores internacionales. Este marco implicó dos objetivos claros para el gobierno: por un lado, la necesidad de construir poder y fortalecer la legitimidad del nuevo presidente y, por otro, la búsqueda de una solución con respecto a la deuda externa, vis-à-vis la necesidad de financiamiento. Considerando esta situación, se ha destacado que, durante el kirchnerismo, la política exterior se puso al servicio de dos objetivos internos: resolver urgencias fiscales y obtener apoyo electoral. El primero llevó a la búsqueda de socios externos, y el segundo se dirigió a diversas audiencias internas (Malamud, 2011).

Al asumir la presidencia en 2003, por convicción, pero también para contar con apoyo político del Partido Justicialista (PJ) y el sector productivo, Kirchner continuó y profundizó los lineamientos centrales del modelo económico de la posconvertibilidad, esto es, tipo de cambio alto con superávit de cuenta corriente y fiscal. Para reforzar esa apuesta, mantuvo a Lavagna como ministro de Economía. Sin embargo, la nueva gestión introdujo cambios que expresaban convicciones políticas y el interés por ampliar su legitimidad popular, en línea con una visión más autonomista en política exterior. Entre las principales novedades cabe destacar: la reorientación de la política exterior hacia América del Sur; la promoción de algunos de los reclamos de la agenda progresista –como la reforma de la Corte Suprema y mayor presencia del Estado en las causas de derechos humanos–; la recomposición del ingreso de los asalariados; y, central a los efectos de este análisis, la implementación de una estrategia más confrontativa frente al FMI, a quien Kirchner, a diferencia de su antecesor, identificaba como corresponsable de la traumática salida de la convertibilidad (Busso, 2014).

Sin negar el peso relativo de estos factores locales, cabe considerar que el

contexto internacional habilitó algunas opciones y limitó otras. La condición de la Argentina como país periférico ha implicado sensibilidad y, por momentos, vulnerabilidad a los desplazamientos del poder político y económico internacional, y su política exterior ha respondido de acuerdo con sus circunstancias, pero siguiendo los lineamientos del resto de los países de la región (Russell, 2010). No resulta posible, por tanto, comprender de un modo acabado las decisiones de política exterior del kirchnerismo, sus efectos y feedbacks sin considerar el contexto internacional y regional en el cual se desarrolló.

En la conjunción de estos factores, las percepciones o ideas de los líderes (Russell, 1996; Paradiso, 2007) acerca del mundo y del lugar que ocupa el país en él constituyen una variable significativa para el análisis de política exterior y un puente entre factores domésticos e internacionales. Ciertamente, cada liderazgo desarrolló una identidad de país que fundamentó diversas opciones de política exterior. Mientras para Menem, apremiado por la necesidad de normalizar las relaciones con los mercados financieros en un contexto en el que entraba en crisis el bloque soviético, la idea de "país normal" se identificaba con el occidentalismo y el abandono de las causas de los países en desarrollo (Russell, 2010); para Kirchner, el mismo concepto implicó una identificación con el Sur y con Sudamérica, en una relación de creciente oposición limitada[126] –una combinación de desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción– con los países desarrollados. En sus discursos, Kirchner aludía a un mundo unipolar, donde las ideas impuestas desde los Estados Unidos (en especial del Consenso de Washington) y canalizadas por los organismos internacionales –con apoyo de élites locales– llevaron a los países latinoamericanos a implementar políticas erróneas que condujeron a la crisis económica. Con ello el presidente establecía un vínculo inseparable entre estabilidad internacional, desarrollo y democracia. Desde esta perspectiva, insistía en señalar la existencia de otros paradigmas y concebía el mundo en función de la realidad argentina: "Pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio" (Kirchner, 2003a). Con el correr del tiempo, esta afirmación se transformó en una "prueba de éxito" que el presidente exponía en foros internacionales a través de las mejoras en todos los indicadores económicos del país.

Cambios en el escenario internacional y regional post 2001

La llegada al poder de Néstor Kirchner y el transcurso de su gobierno tuvieron lugar en un contexto de cambios internacionales, tanto materiales como ideacionales sustantivos, que pueden resumirse en tres ejes.

El primero se refiere a un desplazamiento del poder en dos direcciones: por un lado, hacia algunos países del Sur que mostraron mayores niveles de crecimiento y capacidad de influencia en el sistema internacional; por otro, desde Occidente hacia Oriente, dada la evolución de recursos demográficos, el crecimiento económico y el desarrollo de la actividad científica en Asia, liderados por China. Entre 2000 y 2010, el producto bruto interno (PBI) global se incrementó un 28,5%, y este aumento fue encabezado por los países en desarrollo y en transición. Mientras durante ese período en las naciones desarrolladas la variación promedio del PBI real –medido en dólares de 2005– fue de 1,59%, en los países en desarrollo fue de 6,05% y en los países en transición, de 5,69% (Nemiña y Tussie, 2012). Asia estuvo a la cabeza de esta progresión con el 7,15%, impulsado por las altas tasas de crecimiento de China e India. Como resultado, los países en desarrollo de Asia aumentaron su participación en el PBI mundial de 9,48% en 1990 a 19,72% en 2010 (Nemiña y Tussie, 2012). Entre 2003 y 2007, China vio crecer sus exportaciones a un promedio de 29,1% por año, mientras que sus importaciones aumentaron un 29,7%, –esto es 218.600 millones de dólares– en 2007 (Milani, 2015). Asimismo, China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 y evidenció su disposición a jugar con las reglas de las instituciones financieras internacionales creadas por Occidente. La emergencia de los llamados “Brics” –Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica– refleja el ascenso del Sur en el contexto de un fuerte aumento de los precios de los commodities y además una mayor interconexión política y económica entre los países de este grupo. En el caso de Brasil, la participación de los países del Norte en el conjunto de las exportaciones brasileñas pasó del 57,4% al 46,9% entre 1998 y 2008, mientras que la de los países en vías de desarrollo (en África, Asia y América Latina) aumentó del 42,6% al 53,1% (Milani, 2015). Más allá de su incidencia en la economía mundial, el impacto del ascenso de los Brics ha sido político –mayor capacidad de influencia, individual o colectiva, en la política internacional– y simbólico –la identidad del Sur recobró su lugar en la escena internacional–.

El segundo eje se refiere a la primacía que adquirieron los asuntos de seguridad en la agenda internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los

Estados Unidos y, luego, en diversos países europeos. La guerra contra el terrorismo se convirtió en la prioridad de la política exterior de los Estados Unidos, lo que debilitó las normas y las instituciones multilaterales, habilitó coaliciones militares ad hoc y consolidó la primacía militar estadounidense. Como consecuencia, se intensificó la prioridad geográfica dada por los Estados Unidos a Medio Oriente, acompañada de una relativa pérdida de relevancia de las relaciones con América Latina.

El tercer eje se configura a partir de los dos anteriores y se refiere a la conformación de un multilateralismo fragmentado, basado en pequeñas coaliciones que incluyen a países del mundo en desarrollo, como el G20, o alianzas conformadas exclusivamente por ellos como IBSA (Foro Trilateral India, Brasil, Sudáfrica).

El escenario latinoamericano presentó también características que lo diferenciaron de la década anterior. La región atravesó un período de crecimiento económico que alcanzó un promedio del 5,6% entre 2003 y 2007. De acuerdo con Ocampo (2009), este se explica por una combinación de factores que incluyen el aumento del comercio resultante del incremento en el precio de los commodities, la alta liquidez internacional alentada por las bajas tasas de interés en los países centrales y el crecimiento de las remesas, en particular hacia América Central y el Caribe, Perú y Ecuador.

Al mismo tiempo, en términos políticos, América Latina perdió relevancia para los Estados Unidos. Feinberg y otros (2015) consideran que las cuatro condiciones que podrían afectar la seguridad de los Estados Unidos no representaban un riesgo desde América Latina: democracias políticas resilientes que respetan los derechos humanos; economías de mercado bien gestionadas y abiertas al comercio global y las inversiones; paz entre Estados; y ausencia de amenazas creíbles para los Estados Unidos, desde terrorismo hasta armas de destrucción masiva. De esta manera, los Estados Unidos darían margen al desarrollo político y económico de la región, y actuarían de forma indirecta en algunas cuestiones que pusieran en riesgo la estabilidad regional.

En este escenario, la llegada al poder de un conjunto de gobiernos de corte progresista –Argentina (2003), Brasil (2002), Bolivia (2006), Chile (2006), Ecuador (2006), Venezuela (1999), Uruguay (2005) y Paraguay (2008)– configuró una alianza que cercenó la capacidad de los Estados Unidos de incidir política y económicamente en la región.

La situación de la región no ha sido, sin embargo, homogénea. A partir de diferentes opciones económicas, comerciales y militares, y del carácter de cada liderazgo político, cada país desarrolló distintos modelos de vinculación con los Estados Unidos que variaron entre una lógica de aquiescencia y una de autonomía (Russell y Tokatlian, 2009). Mientras esta última –aplicada por la mayor parte de los países del Cono Sur– se basó en la implementación de políticas económicas heterodoxas y generó estrategias tendientes a reforzar y crear instituciones regionales basadas en la concertación política, la primera ha tendido a mantener un equilibrio equidistante en las relaciones entre la región y los Estados Unidos.

En síntesis, este escenario –caracterizado por el desplazamiento de poder internacional, la creciente relevancia económica y política del Sur, el dinámico crecimiento de América Latina, sumado a un conjunto de liderazgos políticos progresistas en Sudamérica y a una menor injerencia de los Estados Unidos en los asuntos regionales– generó condiciones propicias para que la Argentina implementara una estrategia de relacionamiento externo que buscó mayor autonomía. Esta estrategia tuvo claras implicancias en la forma en que el país se relacionó con los países centrales, con la región y con los organismos internacionales, en particular en las negociaciones con el FMI durante los años posteriores al estallido de la crisis de la convertibilidad y la renegociación de la deuda pública.

Las relaciones de la Argentina con los países centrales

En el contexto descripto, la preeminencia de la lógica de la autonomía en las relaciones de América Latina con el mundo ofreció un marco de alianzas para la Argentina que facilitaron apoyos en su confrontación con los países centrales en temas económicos clave.

Con una importante cuota de pragmatismo, Kirchner planteaba establecer relaciones “serias, maduras y racionales” con el mundo desarrollado y buscar alguna forma nivelar el campo de juego. En consecuencia, las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos respondieron a un modelo de oposición limitada. Por un lado, buscaba apoyo para las negociaciones con los organismos

internacionales de crédito, sin que ello implicara pagar deuda a costa del desarrollo. Como indicador de colaboración y concertación cabe señalar el sostenimiento retórico de la lucha contra el terrorismo internacional, la modificación a la Ley de Patentes reclamada por los Estados Unidos desde mediados de la década de 1990 (Tussie, 2004: 85), el apoyo a las negociaciones de paz en Medio Oriente –sin dejar de reconocer el derecho del pueblo palestino a construir un Estado– y la continuidad de la participación argentina en las misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas. La abstención en el voto contra los derechos humanos en Cuba, la moderada crítica a la intervención de los Estados Unidos en Irak y el rechazo a otorgar inmunidad a las fuerzas armadas norteamericanas en tareas de cooperación militar fueron indicadores de oposición. La oposición argentina a crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el apoyo tácito a la realización de la “contracumbre” de las Américas en Mar del Plata en 2005 fueron las principales acciones de obstrucción a la política de los Estados Unidos en la región.

El fracaso de la Cumbre de las Américas en su objetivo de conformar el ALCA marcó un momento clave del vínculo. El discurso del presidente Kirchner fue explícito al responsabilizar a los Estados Unidos de la crisis política, social y económica de América Latina.

Néstor Kirchner había anticipado desde su discurso en la reunión extraordinaria de la Cumbre de las Américas de Monterrey, en enero de 2004, que no se aceptaría cualquier proyecto de integración que no reconociera las diversidades ni permitiera beneficios mutuos, aludiendo con claridad a las barreras arancelarias y paraarancelarias, y a los subsidios y el proteccionismo agrícola. Sobre estas bases, el gobierno mantuvo su estrategia de negociación desde el Mercosur. A pesar de que en agosto de 2004, el camino parecía abrirse cuando se acordó en la OMC una fecha para la eliminación de los subsidios agrícolas y se relanzó la ronda de Doha, las negociaciones ALCA-Mercosur durante 2004 y 2005, encabezadas por los Estados Unidos y Brasil, no lograron avanzar hacia un acuerdo que considerara la apertura del mercado agrícola.

En las relaciones con la Unión Europea (UE), las consecuencias de la crisis económica y la herencia de las privatizaciones de los noventa constituyeron los principales ejes de conflicto y deterioraron también las relaciones políticas. Los puntos de confrontación se originaron a partir del reclamo de los acreedores de los títulos de deuda pública en default europeos y con las empresas de servicios públicos de capitales europeos (Telefónica, Edenor, Camuzzi, Aguas Argentinas,

Metrogas, Transportadora de Gas del Norte), que presentaron sus demandas contra la Argentina ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi), por la alteración de contratos y de las cláusulas que les impedían realizar ajustes tarifarios. Como se verá en la sección siguiente, estos reclamos se canalizaron, también, en las negociaciones con el FMI, e incidieron en las posiciones de algunos de sus países miembros.

Si bien con los Estados Unidos y la UE primó un escenario de conflicto basado en una agenda económica, se continuó cooperando en algunas áreas específicas, como en la ciencia y la tecnología con la UE y en la energía nuclear con los Estados Unidos, con un bajo perfil.

La vuelta al sur: las relaciones con América Latina y China

El objetivo de superar la crisis y establecer un nuevo modelo de crecimiento económico fue determinante en la reconstrucción de la identidad de la Argentina como país del Sur latinoamericano e implicó un cambio en las alianzas externas. En parte el objetivo de estas alianzas fue lograr mayor autonomía ante las instituciones financieras internacionales y promover un orden económico multilateral más favorable a los países en desarrollo.

Las relaciones económicas entre China y América Latina cobraron una relevancia creciente para las economías de la región. Se estima que entre 2000 y 2005 el comercio chino-latinoamericano casi se quintuplicó –pasó de poco más de 10.000 millones de dólares a 50.000 millones (Riordan, 2008: 275)–. La Argentina siguió este patrón y, en julio de 2004, el presidente Kirchner encabezó una misión comercial a ese país que el gobierno definió como la “misión comercial más importante de la historia Argentina”, orientada a desarrollar un comercio complementario y recíproco. De acuerdo con el comunicado de prensa oficial, esta misión ponía en práctica

el fundamento central de la política comercial externa implementada por el gobierno argentino consistente en el trabajo amalgamado entre el sector público

y el ámbito privado con la finalidad de integrar el sector productivo nacional con el de aquellos países que tienen disposición a la complementariedad y al intercambio recíproco (La Nación, 1/7/2004).

En noviembre de 2004, la visita de Hu Jimbao –previo paso por Brasil– permitió concretar la firma de un Memorando de Entendimiento sobre la Cooperación en el Comercio y la Inversión. Este acuerdo implicó el reconocimiento, por parte de la República Argentina, del estatus de economía de mercado a la República Popular China –reconocimiento que ya había otorgado Brasil– y el establecimiento de una relación estratégica entre ambas naciones (Bolinaga, 2007).

Al mismo tiempo, América Latina se definió como una prioridad del gobierno en función de un modelo que combinara democracia, desarrollo económico e inclusión social. Fue esta visión política del proyecto de integración la que sostuvo las alianzas de la Argentina, más allá de algunas disputas. Dentro de este proyecto, las relaciones con Brasil y el fortalecimiento del Mercosur resultaban estratégicas. En cuanto al vínculo con el país vecino, este fluctuó entre la competencia y la colaboración. Así, ambos acordaron compartir el asiento no permanente que tuvieron en el Consejo de Seguridad,[127] pero la Argentina no apoyó el proyecto de ampliación de los miembros permanentes que habría permitido a Brasil ser uno de ellos. También estallaron conflictos comerciales –uno de los principales, ante la restricción de la Argentina para importar electrodomésticos brasileños– que generaron dificultades políticas. Este tipo de diferencias se originaron a partir de presiones internas y se repitieron también en los casos de Chile, cuando se produjo una disputa por la reducción de suministro de gas en 2004, y con Uruguay, cuando este país decidió la instalación de dos fábricas de celulosa y papel sobre el río Uruguay.

En busca de cierto equilibrio ante la proyección de Brasil y también motivado por la necesidad de acceder al financiamiento externo, la Argentina construyó paulatinamente una "relación especial" con Venezuela (Corigliano, 2008). Durante la administración de Néstor Kirchner se firmaron 62 acuerdos internacionales con Venezuela. Entre los proyectos estratégicos, se destacaban una alianza entre las empresas Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (Pdvsa) y Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa) para constituir Petrosur; la contratación de astilleros argentinos por parte de Pdvsa para la

construcción de buques tanqueros; y diversos convenios de cooperación entre canales de televisión oficial (La Nación, 13/8/2004). A comienzos de 2007, Venezuela había adquirido bonos de deuda argentina por 4250 millones de dólares, la Argentina promovió el ingreso de Venezuela al Mercosur y acompañó la propuesta del presidente Chávez para la creación del Banco del Sur.

El pago de la deuda argentina con el FMI se produjo en un contexto de sintonía con los gobiernos de Brasil y Venezuela, que también buscaron aumentar su autonomía financiera en un contexto económico internacional favorable. Brasil fue el primero de los tres en anticipar el pago de su deuda con el FMI, y su anuncio fue elogiado por las autoridades del organismo. Más tarde, Venezuela anunció el pago anticipado de su deuda con el FMI y el Banco Mundial.

Como se analiza en los siguientes apartados, el proceso de negociación de la Argentina con el FMI se alineó con esta política regional, pero con matices, resultantes de los conflictos domésticos emergentes de esas negociaciones y los vaivenes en las alianzas internacionales y al interior del FMI. El contexto estaba marcado por una fuerte tensión con este organismo, los acreedores internacionales y un bloque de potencias –Japón, Italia, el Reino Unido y Francia, entre otros– cuyos intereses (de empresas y acreedores) se veían afectados por la estrategia económica que llevaba adelante el gobierno kirchnerista.

Las negociaciones entre el FMI y la Argentina entre 2003 y 2006

Poco antes de que finalizara el acuerdo de transición firmado a inicios de 2003, comenzaron los contactos entre el gobierno y el FMI en vistas a la negociación por el acuerdo de mediano plazo. Las variables macroeconómicas mostraban una clara mejoría respecto del peor momento de la crisis, aunque según las cifras oficiales todavía poco más de la mitad de los argentinos permanecía bajo la línea de pobreza. Por otra parte, si bien el peso tendía a apreciarse en términos nominales como consecuencia de un importante superávit comercial y una creciente entrada de capitales, el sector externo mostraba una situación de fragilidad: el endeudamiento público alcanzaba los 178.000 millones de dólares a finales de 2003, lo cual equivalía a casi una vez y media el producto anual

(Damill y otros, 2005: 217); el nivel de reservas aún era bajo y en el corto plazo debían afrontarse vencimientos muy elevados con los organismos internacionales, que no podían refinanciarse.

Las negociaciones giraron en torno a cuatro ejes: la concepción sobre la sustentabilidad del programa económico, la magnitud del superávit primario para los años siguientes, las características de la reestructuración de la deuda con los acreedores privados y la implementación de reformas estructurales. Para el FMI, la sustentabilidad implicaba asegurar un sendero de expansión moderada del producto en el marco de la eliminación de los atrasos en los pagos de deuda a acreedores privados y oficiales (renegociación mediante); el retorno a los mercados internacionales de capital; la consolidación de un superávit primario consolidado de entre un 4,5% y un 5% del PBI (para garantizar el servicio de la deuda sin necesidad de recurrir a créditos de organismos multilaterales); y la promoción de un entorno “amigable” al capital, por medio de la implementación de reformas promercado (como concluir la renegociación de los contratos con las empresas concesionarias de los servicios públicos y aumentar las tarifas); finalizar la compensación a los bancos por la indexación asimétrica y la salida de dólares por amparos; avanzar en la reestructuración del Banco Nación y el Provincia; y reformar la Ley de Coparticipación (FMI, 2003).

Aunque la intervención del FMI en la renegociación de la deuda estaba restringida por su mandato (Torres, 2005), el organismo se amparó en que, según lo establecido en la Política de Concesión de Préstamos a Países con Atrasos (LIA, por sus siglas en inglés),[128] debía garantizar que el país negociara de buena fe con los acreedores como condición para aprobar cualquier acuerdo. Esto implicaba que el país deudor mantuviera un diálogo con los acreedores durante la reestructuración, compartiera información económica y fuera receptivo a los aportes de los acreedores. La amplitud y relativa vaguedad de estos criterios otorgaron al FMI el margen necesario para promover el interés de los acreedores, aun cuando esto implicó vulnerar su mandato y desoír la invitación de los Estados Unidos, Francia y los países en desarrollo a permanecer al margen (Helleiner, 2005).

La posición del FMI obtuvo el apoyo de diversas instituciones financieras, asociaciones de acreedores internacionales y locales, y los gobiernos de varios países industrializados. Entre estos últimos se encontraban Italia y Japón, quienes manifestaron una intensa presión en tanto contaban con una gran cantidad de pequeños inversores minoristas afectados por el default (Bruno,

2004); y Holanda, Australia, Suiza y los países nórdicos, que se mostraron favorables al planteo del FMI (aunque de manera menos enfática), porque entendían que la Argentina debía encarar cuanto antes las reformas para restablecer la estabilidad económica (Costello, 2004: 4).

Si bien existían algunos acuerdos con el FMI (por ejemplo, garantizar un superávit primario robusto y limitar el endeudamiento provincial), la propuesta del gobierno difería en los supuestos iniciales del programa y, por lo tanto, en la graduación con la cual debían implementarse algunas medidas, así como en su apreciación de la necesidad de establecer otras. En primer lugar, a la exigencia del organismo de elevar los niveles de ahorro y así moderar el crecimiento, el gobierno contrapuso priorizar el crecimiento a través del mercado interno para obtener los recursos que permitieran lograr una consolidación fiscal con reducción de pobreza y mayor empleo (FMI, 2003). Así, planteó un compromiso de superávit primario consolidado del 3% del PBI para no ahogar la reactivación (2,4% por parte de la nación y 0,6% por las provincias). En ese marco, el establecimiento de una fuerte quita sobre la deuda en cesación de pagos contribuiría a consolidar, junto con crecientes tasas de crecimiento, un nivel de endeudamiento sostenible.

Por otra parte, Kirchner buscaba mantener el esquema de financiamiento "flujo cero",[129] con el doble objetivo de aliviar la presión sobre el frente externo por casi la totalidad del mandato presidencial y facilitar el proceso de renegociación de la deuda con acreedores privados, ya que alentaría una mayor aceptación de la oferta argentina al mejorar su sustentabilidad. Por último, el gobierno mostró diferencias respecto del alcance y la temporalidad de la implementación de las reformas estructurales exigidas por el organismo, y procuró evitar o posponer lo más posible aquellas que ahogaran la reactivación y pudieran erosionar su base de apoyo política, como el aumento de tarifas y la reestructuración de los bancos públicos.[130]

La posición del gobierno contó con el sostén de casi la totalidad del sector productivo y gran parte del arco político. Junto con la Unión Cívica Radical (UCR) –principal partido de la oposición– y sectores de centroizquierda como el Frente País Solidario (Frepaso), manifestaron su apoyo las principales corporaciones empresarias de la industria, el comercio, el agro y las centrales sindicales. En el ámbito externo, obtuvo el aval de Francia, la Comisión Europea, Inglaterra, Alemania, España y, en especial, de los Estados Unidos (Clarín, 11-17/7/2003). Respecto de este último, buscando marcar un quiebre

acerca del paradigma intervencionista que había orientado la política financiera internacional durante la gestión de Clinton, el entonces presidente Bush se mostró conforme con el planteo de Kirchner y le recomendó: “Negocie duramente con el FMI. Pelee hasta la última moneda” (La Nación, 22-24/7/2003). En vista del margen ampliado para sostener una estrategia confrontativa, el gobierno comunicó que mantendría el superávit primario del 3% del PBI para 2004 y que el anuncio de la oferta de reestructuración de deuda se haría después de que concluyera la negociación con el FMI (La Nación, 28/7 y 1/8/2003).

Tras una conflictiva negociación, que incluyó diversas comitivas del organismo al país, una desautorización de Kirchner a Lavagna por considerarlo demasiado flexible (La Nación, 9-11/9/2003), una fugaz cesación de pagos del país con el organismo y la intervención activa de las potencias centrales (Clarín, 9/9/2003), se alcanzó un acuerdo por tres años que incluyó financiamiento por unos 15.000 millones de dólares para compensar los pagos de capital que debía hacer la Argentina, de los cuales 3000 millones eran de desembolso inmediato. Respecto del superávit primario, se fijó la meta de 3% del PBI para 2004 y para los años siguientes se aseguraría “la extensión de la tendencia iniciada en 2002 y reforzada en 2003 y 2004”, lo cual sugería que debía ser creciente, pero dejaba margen para negociar en qué magnitud. Respecto de las reformas estructurales más conflictivas, en algunos casos se impuso el criterio fijado por el gobierno, y en otros, se pospuso por un año su implementación. Por último, el FMI no logró imponer ninguna condición sustantiva sobre las características específicas que debía tener la oferta a los acreedores (Memorándum de Política Económica).

El hecho de que los puntos más conflictivos fueran resueltos según el criterio del gobierno motivó críticas de los acreedores, el director gerente del FMI[131] y los directores por Suiza, Australia, Holanda y los países nórdicos (quienes sumaban casi el 15% del total de los votos y se abstuvieron en la votación del Directorio del organismo) (Costello, 2004: 14; The Nordic-Baltic Office, 2004: 9). Lo antedicho no debe llevar a suponer que el gobierno logró suscribir un acuerdo “blando”; por el contrario, el programa tuvo más condicionamientos, y más exigentes, en comparación con el promedio de los acuerdos suscriptos durante la década del noventa (Nemiña, 2011).

Conflicto en el G7 (Grupo de los Siete)

El gobierno presentó la oferta de reestructuración de deuda en la Asamblea Anual del FMI en Dubái. Sobre un stock de deuda impaga de 87.000 millones de dólares (lo que dejaba fuera unos 20.000 millones de dólares de intereses vencidos), propuso un canje a través de tres bonos (Par, Cuasi-par y Discount) que incluían una quita en promedio del 75% sobre el valor nominal,[132] y destacó que no habría modificaciones futuras, lo cual resaltaba el carácter no negociable de la oferta (Damill y otros, 2005; La Nación, 24/9/2003).

El FMI argumentó que la negativa argentina a incorporar modificaciones a la oferta vulneraba el compromiso de negociar de buena fe y presionó para que el Comité Global de Bonistas de Argentina (CGBA),[133] de reciente creación, fuera designado como grupo representativo de los acreedores.[134] Este último punto contó con el fuerte apoyo de Japón, Bélgica e Italia (recuérdese que, luego de la Argentina, Italia era la nación con mayor cantidad de acreedores afectados por el default; véase tabla 7.1). En este sentido, el director representante de este último país señaló que la posibilidad (luego cumplida) de que los denominados "fondos buitre" iniciaran litigios para forzar el cobro de la totalidad de sus acreencias "era un síntoma de que el acercamiento de la Argentina a sus acreedores era menos que satisfactorio" (FMI, 2004a: 53).

Tabla 7.1. Títulos públicos en default, por país de residencia, en %

País	% del total
Argentina	38,4%
Italia	15,6%
Suiza	10,3%
Estados Unidos	9,1%
Alemania	5,1%
Japón	3,1%

Reino Unido	1,1%
Otros[1]	17,1%

1 Muchos eran argentinos.

Fuente: Bruno (2004: 182).

A través de diversos ataques verbales, Kirchner presentó de manera simbólica la discusión con el FMI como un enfrentamiento entre los sectores de poder internacional y "la Nación" en su conjunto (La Nación, 22/12/2003). Para ello se apoyó en los principales actores domésticos de poder como la Asociación Empresaria Argentina (AEA), una de las principales corporaciones empresarias locales, la UCR y el Justicialismo, y los sindicatos (La Nación, 20-30/12/2003). Respecto de la negociación con los acreedores, procuró dividirlos mediante la convocatoria a las veintiuna asociaciones establecidas, entre ellas el CGBA (La Nación, 24/2/2004).

En un contexto marcado por la crisis financiera que afectaba a Brasil –como consecuencia del temor del sector financiero por la asunción de Lula– y la crisis política en Bolivia –motivada por la renuncia del presidente Sánchez de Losada–, la administración Bush procuró evitar la profundización de la inestabilidad regional que podría generar la suspensión del acuerdo. Sin embargo, indicó que la Argentina debía prepararse para dar "pasos difíciles", en alusión a una supuesta mejora de la oferta a los acreedores (La Nación, 10/1/2004).

Las profundas diferencias con la estrategia de renegociación de la deuda del gobierno motivaron que, en un inusual gesto de disentimiento, ocho directores –sobre los veinticuatro que conforman el Directorio– se abstuvieran de ratificar la revisión. A los representantes de Holanda, los países nórdicos, Australia, Bélgica y Suiza, se sumaron los del Reino Unido, Italia y Japón, tres integrantes del G7 (La Nación, 29/1/2004). El hecho fue descrito como una "revuelta sin precedentes en el directorio del FMI" (Beattie, cit. en Helleiner, 2005: 956), ya que, además de que un tercio de los directores –que sumaban el 35% de los votos– manifestó su oposición, se quebró la posición unificada que hasta entonces mostraba el G7 en relación con la Argentina.

El conflicto se trasladó, incluso, a algunas sillas. En el caso del director por Australia, en un gesto excepcional, explicitó en su exposición que no todos los países a los cuales representaba suscribían la abstención.[135] Es probable que hiciera referencia a Corea del Sur y/o Filipinas, países en desarrollo que sufrieron la fallida intervención del FMI durante la crisis de 1997-1998 y mostraban simpatías con el acercamiento que la Argentina y el resto de los países de la región expresaban hacia el bloque de países en desarrollo de Asia.

Poco después el G7 consensuó un llamado a que la Argentina entablara negociaciones de buena fe y mantuviera conversaciones constructivas con sus acreedores, a fin de alcanzar una elevada tasa de participación en la reestructuración de la deuda, tal como pedían Italia, Japón y, en menor medida, el Reino Unido y Alemania (G7, 2004).

A pesar de que la mayoría de las condicionalidades habían sido cumplidas, la gerencia demoró el visto bueno de la tercera revisión para promover una serie de exigencias favorables a los acreedores, que incluían otorgar trato preferencial al CGBA por sobre los restantes grupos de acreedores y establecer un piso del 80% de aceptación de la propuesta de canje de deuda (La Nación, 7/3/2004). Pero el gobierno, apoyado en gran parte del arco político, económico, sindical y social, manifestó que estaba dispuesto a entrar en cesación de pagos con el FMI a cambio de no otorgar nuevas concesiones (Clarín, 8-9/3/2004).

La activa participación de los Estados Unidos, que querían evitar las turbulencias financieras y políticas de un default del tercer deudor con el organismo, logró que ambos negociadores cedieran en sus planteos iniciales y, por ende, se aprobara la revisión (La Nación, 10/3/2004). El gobierno evitó otorgar trato preferencial al CGBA y comprometerse a establecer un porcentaje mínimo de aceptación para el canje, pero debió mejorar la oferta de reestructuración de deuda, aunque sin indicar una meta concreta (Bonelli, 2004: 333).

Suspensión del acuerdo

En junio de 2004, el gobierno realizó una nueva oferta que mejoró los términos de la anterior al plantear una quita promedio de entre el 65% y el 70% del valor

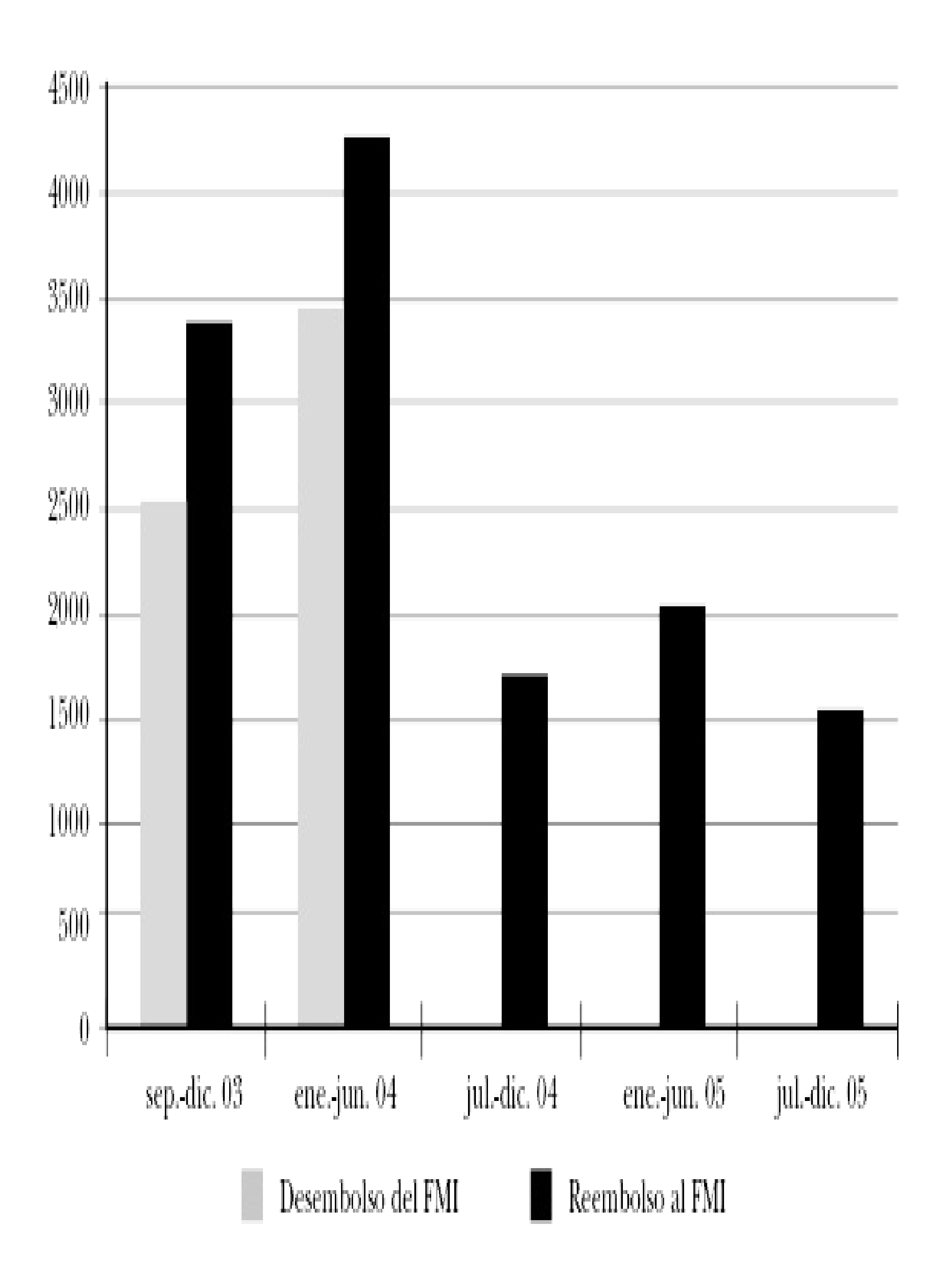
nominal de la deuda. Para garantizar la sostenibilidad de la oferta, el gobierno nacional elevó el superávit primario de 2,4% a 2,7% del PBI durante los primeros cinco años, para luego descender hasta estabilizarlo en torno a 2,3% (Damill y otros, 2005: 220-223).

Una vez más, el FMI dilató la conclusión de una nueva revisión para presionar por la aprobación de la nueva Ley de Coparticipación, el inicio sin demoras de las revisiones estratégicas de los bancos Nación y Provincia y la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas. Si bien esta última no era un condicionamiento formal (de hecho su seguimiento estaba a cargo del Banco Mundial), las dos primeras eran criterios de ejecución cuyo incumplimiento conllevaba la suspensión del acuerdo. Asimismo, la gerencia, ahora liderada por el español Rodrigo Rato,[136] insistió en asegurar un aumento del superávit para el año siguiente y exigió controlar la inflación mediante la implementación de una política monetaria y fiscal restrictiva y la apreciación del tipo de cambio, lo cual implicaba que el gobierno modificara su estrategia económica.

Por su parte, los Estados Unidos tomaron distancia de la negociación y dejaron clara su posición: el FMI no debía interferir en la reestructuración de la deuda, ya que se trataba de una negociación entre la Argentina y los acreedores privados, y el gobierno tendría que establecer un superávit primario mayor al 3% del PBI para 2005 (Clarín, 10/6/2004).

Ante la imposibilidad de lograr los apoyos internacionales suficientes para flexibilizar la posición del FMI y la negativa a ceder ante las demandas del organismo para no modificar el rumbo del programa económico, el gobierno suspendió el acuerdo. Desde entonces, la Argentina dejó de recibir desembolsos del FMI y debió afrontar los vencimientos de capital con sus propios recursos, pero, a cambio, evitó modificar la orientación del programa económico. Sin embargo, dado que el gobierno había refinanciado los vencimientos más importantes y disponía de un robusto superávit de cuenta corriente, la decisión conllevó un costo financiero destacable, pero posible de afrontar (gráfico 7.1).

Gráfico 7.1. Flujo de fondos con el FMI, 9/2003 a 12/2005 (millones de dólares)



4500
4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
sep.-dic. 03
ene.-jun. 04
jul.-dic. 04
ene.-jun. 05
jul.-dic. 05
Desembolso del FMI
Reembolso al FMI

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del FMI.

Al recurrir a la estrategia de "bolsillo único", el gobierno utilizó la suspensión del acuerdo como argumento para desactivar el reclamo del FMI por una nueva mejora de la oferta a los acreedores. Si bien el ahorro fiscal superó los niveles establecidos en el acuerdo con el FMI y los presupuestos, la decisión del Ejecutivo puso un techo a las aspiraciones de los acreedores y le permitió contar con una masa de recursos extrapresupuestarios que podía reasignar sin pasar por el Congreso, lo cual le otorgó un importante margen de maniobra en el plano doméstico (La Nación, 13/8/2004; Cooper y Momani, 2005).

Desendeudamiento

El 76,15% del total de la deuda en default ingresó al primer canje, lo cual permitió disminuir el stock de deuda pública en unos 67.000 millones de dólares (es decir, cayó del 139% al 73% del PBI) y reducir la exposición al riesgo cambiario, ya que un 44% de los nuevos títulos se emitió en moneda nacional (Damill y otros, 2005: 225).[137]

En el marco de los avances logrados en torno a la resolución de la cesación de pagos, la no emisión de nueva deuda en los mercados internacionales de capital[138] y la continua cancelación de vencimientos con el FMI, el gobierno postuló hacia finales de 2004 la estrategia de desendeudamiento, definida por el propio presidente Kirchner como una política de Estado (Clarín, 16/12/2004). Aunque de importancia decisiva para la obtención de mayores grados de autonomía financiera, la política de desendeudamiento pareció menos la expresión de una decisión planificada que el resultado colateral de la abstención a emitir deuda en los mercados internacionales –ante el riesgo de sufrir un embargo por parte de los acreedores que habían optado por la vía judicial para recuperar la totalidad de sus activos (llamados holdouts)– y la suspensión del acuerdo con el FMI, que obligó a cancelar créditos sin recibir desembolsos. Sin

embargo, el desendeudamiento también convenía al propio FMI, en tanto continuaba la reducción de su elevada exposición crediticia con un país poco dispuesto a aceptar sus exigencias (Bembi y Nemiña, 2007: 90).

Si bien hubo intentos por reiniciar el acuerdo suspendido, estos se frustraron por la confrontación entre ambos negociadores, expresada en las exigentes condiciones establecidas por el organismo y la baja disposición a otorgar concesiones por parte de las autoridades (FMI, 2005). En conclusión, el gobierno canceló por anticipado la deuda de 9800 millones de dólares que mantenía con el FMI a finales de 2005. Para ello se tomaron prestadas las reservas del Banco Central a cambio de una letra en dólares a diez años, por lo cual algunos autores señalan que, en términos netos, no hubo desendeudamiento, ya que el Tesoro cambió su deuda con el FMI por otra equivalente con el BCRA (Cibils, 2006). Pero el cambio no fue neutral, ya que permitió al gobierno sostener el crecimiento basado en la promoción del mercado interno, con su correlato en el aumento del empleo y la producción, y evitar mayores concesiones a los acreedores. Por otra parte, la sintonía con Brasil, que días antes había cancelado su deuda con el organismo por 15.500 millones de dólares, fue vista como un avance hacia una mayor coordinación económica sudamericana, en línea con el rechazo al ALCA en la Cumbre de las Américas de ese año en Mar del Plata.

El pago total profundizó el enfriamiento de la relación. Por un lado, a partir de 2006 el gobierno impidió que el organismo efectuara la revisión anual contemplada en el art. IV, con el fin de no facilitar una instancia que le permitiera reclamar públicamente la implementación de una política económica de corte más ortodoxo. Por otro, el FMI acentuó sus críticas a la Argentina fundamentadas en la supuesta falta de sustentabilidad de su política económica y, más recientemente, la publicación de estadísticas de inflación y crecimiento poco confiables. Para evitar una sanción sobre este último punto, el gobierno reformuló la metodología de medición del índice de precios al consumidor y el PBI, cuyos nuevos diseños contaron con la asistentica técnica del FMI.

Reflexiones finales

El escenario internacional post 2001, caracterizado por la difusión de poder

hacia el Sur y hacia Oriente, tanto en términos económicos como políticos, así como por una menor injerencia de los Estados Unidos en América Latina –región que atravesó un importante período de crecimiento económico–, alentó el desarrollo de políticas exteriores en busca de mayor autonomía. En este contexto, la reorientación de la política exterior argentina hacia el Sur, y en particular las alianzas con países de la región promotores de una integración regional sostenida en una visión de desarrollo inclusivo, tuvieron un papel importante en la relación del país con el FMI durante el gobierno de Néstor Kirchner. La mayor afinidad ideológica y política observada entre los gobiernos del Cono Sur otorgó un sostén político destacable a la estrategia de confrontación que el gobierno desplegó frente al FMI y los acreedores internacionales. La intervención directa de Lula para que los Estados Unidos flexibilizaran la posición de este organismo, las diversas muestras de apoyo de los presidentes de la región durante la reestructuración de deuda, la posibilidad de contar con recursos financieros alternativos provenientes de Venezuela y la decisión de plegarse a Brasil para cancelar por anticipado la deuda con el FMI son algunos indicadores que ponen de manifiesto el mayor margen de maniobra que se abrió para la Argentina en el proceso de negociación con el organismo. Al mismo tiempo, el apoyo de Washington en instancias clave del proceso, preocupado sobre todo por no alterar la estabilidad regional, se sumó a otros factores que dividieron las posiciones de los países centrales dentro del directorio y que dejó en evidencia las pujas con la burocracia del FMI, menos permeable a abandonar su tradición ortodoxa.

En este sentido, los años dos mil fueron testigos de una creciente y visible insatisfacción de los países en desarrollo sobre el FMI, lo cual se expresó en el repago anticipado de las deudas con ese organismo (a los casos citados deben sumarse Corea del Sur y Rusia), la negativa a solicitar financiamiento para evitar las tradicionales condicionalidades y una activa participación en los foros internacionales para promover la mejora de la representación de los países emergentes en este organismo y el Banco Mundial. Ante la resistencia de los países centrales a promover cambios sustantivos, los países del Sur promovieron diversas instituciones y mecanismos de financiamiento alternativos, que si bien constituyen mojones importantes en la búsqueda de autonomía, no han logrado, aún, desplazar a las instituciones tradicionales de Washington.

Bibliografía

Azpiazu, D. (2005), Las privatizadas, t. II: Ayer, hoy y mañana, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Bembi, M. y P. Nemiña (2007), Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Bolinaga, L. D. (2007), “Argentina y China: Economía de mercado y relaciones estratégicas. Análisis a tres años de la firma del Memorando de Entendimiento de noviembre de 2004”, Relaciones Internacionales, 32, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), primer semestre.

Bonelli, M. (2004), Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI, Buenos Aires, Planeta.

Bresser Pereira, L. (2007), “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, Nueva Sociedad, 210: 110-125.

Bruno, E. A. (2004), El default y la reestructuración de la deuda, Buenos Aires, Nueva Mayoría.

Buira, A. y M. Abeles (2007), “Global Imbalances and the Role of the IMF”, en J. Teunissen y A. Akkerman (eds.), Global Imbalances and Developing Countries, La Haya, Fondad.

Busso, A. (2014), “Los vaivenes de la política exterior argentina re-

democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, Estudios Internacionales, 46(177): 9-33.

Cibils, A. (2006), “¿Desendeudaqué?”, Página/12, suplemento “Cash”, 8 de enero.

Comité Global de Bonistas de Argentina (CGBA) (2004), “GCAB Presentation”, 30 de julio, disponible en <www.tfargentina.it/download/GCAB_Presentation_7.30.04.pdf>.

Cooper, A. F. y B. Momani (2005), “Negotiating Out of Argentina’s Financial Crisis: Segmenting the International Creditors”, New Political Economy, 10(3): 305-320.

Corigliano, F. (2008), “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior. Los casos de Néstor y Cristina Kirchner”, Boletín Isiae, 47, octubre.

Costello, P. (2004), “Australia and the International Financial Institutions 2003-2004”, Annual Report to the Parliament, Treasurer, Commonwealth of Australia, disponible en <www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=&ContentID=941>.

Damill, M. y otros (2005), “La deuda argentina: Historia, default y reestructuración”, Desarrollo Económico, 45(178): 187-233.

Feinberg, R. y otros (2015), Better than You Think. Reframing Inter-American

Relations, Policy Brief, Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings.

FMI (2003), "Argentina-Request for Stand-By Arrangement and Request for Extension of Repurchase Expectations", IMF Staff Country Report 03/392, Washington, FMI.

— (2004a), "Minutes of Executive Board Meeting", 04/9-1, 28 de enero, 11.00 am, Washington, FMI.

— (2004b), Annual Report 2004, Washington, FMI.

— (2004c), Informe anual de política exterior argentina

— (2005), "Minutes of Executive Board Meeting", 05/54-52, 20 de junio, 11.00 am, Washington, FMI.

G7 (2004), "Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors", Florida, G7 Finance Ministers' Meetings, Boca Raton, 7 de febrero, disponible en <www.g8.utoronto.ca/finance/fm040207.htm>.

Gelpern, A. (2005), "After Argentina", Research Papers Series, 11, Rutgers School of Law-Newark, disponible en <ssrn.com/abstract=880794>.

Helleiner, E. (2005), "The Strange Story of Bush and the Argentine Debt Crisis", Third World Quarterly, 26(6): 951-969.

Hill, C. (2003), The Changing Politics of Foreign Policy, Nueva York, Palgrave MacMillan.

IRI (2005), Informe anual de política exterior argentina.

— (2006), Informe anual de política exterior argentina.

— (2007), Informe anual de política exterior argentina.

Kirchner, N. (2003a), discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo.

— (2003b), discurso ante la 58º Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre.

— (2004a), palabras de cierre de la Cumbre de las Américas en Monterrey, 13 de enero.

— (2004b), discurso ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, 1º de marzo.

— (2005a), discurso ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, 1º de marzo.

— (2005b), discurso en la IV Cumbre de las Américas, 4 de noviembre.

Lo Vuolo, R. (2005), “Pagos anticipados al FMI: Honrar las deudas con los más fuertes, descargar su costo en los más débiles”, Serie Análisis de Coyuntura, 10, Ciepp.

Malamud, A. (2011), “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic or Simple Peronist?”, en G. L. Gardini y P. Lambert, Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism, Nueva York, Palgrave MacMillan.

Merke, F. (2015), “La herencia internacional del kirchnerismo”, Vanguardia

Dossier, 57, octubre-diciembre.

Merke, F. y J. G. Tokatlian (2014), “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”, en C. Acuña (comp.), Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI, Buenos aires, Siglo XXI.

Milani, C. (2015), “Los países emergentes en el orden mundial actual: Cambios y legitimidad política”, en A. Pelfini y G. Fulquet (coords.), Los Brics en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?, Clacso, Colección Sur-Sur.

Nahón, C. (2006) “La metamorfosis del Estado. Límites y potencialidades de la regulación pública”, presentado en I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, Idaes-Unsam.

Nemiña, P. (2011), La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006), tesis de doctorado en Ciencias Sociales, UBA, mimeo.

Nemiña, P. y D. Tussie (2012) “Inserción económica de Argentina luego de diez años de crecimiento. ¿Qué hay de nuevo?”, Realidad Económica, 270: 33-57.

Paradiso, J. (2007), “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”, DEP. Diplomacia Estrategia Política, 5, enero-marzo.

Riordan, R. (2008), “América Latina y el surgimiento de China en un contexto global”, en R. Lagos (comp.), América Latina: ¿Integración o fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa - Fundación Grupo Mayan.

Russell, R. (1996), Sistemas de creencias y política exterior argentina 1976-1989, Buenos Aires, Flacso.

— (2010), “La Argentina del segundo centenario: Ficciones y realidades de la política exterior”, en R. Russell (ed.), Argentina 1910-2010. Balance del siglo, Buenos Aires, Aguilar.

Russell, R. y J. G. Tokatlian (2009), “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, Revista Cidob d’Afers Internacionals, 85-86.

Schweller, R. (2011), “Emerging Powers in an Age of Disorder”, Global Governance, 17.

The Nordic-Baltic Office (2004), “Report 2004/1. The Global Economy and Recent Policy Developments in the International Monetary Fund”, 23 de abril, disponible en <www.eestipank.info/pub/en/majandus/IMF/_20040423.pdf>.

Tokatlian, J. G. (2009), Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina. Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional, Fundación Friederich Ebert Argentina.

Torres, H. (2005), “Argentina and the IMF: Learning Lessons from our Experience”, Working Paper, Argentina Program, Initiative for Policy Dialogue,

Columbia University, disponible en <www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Lessons_from_Argentina1.pdf>.

Tussie, D. (2004) “Argentina y EEUU bajo el signo de la era K”, en C. Arnson, y T. Taraciuk (comps.), Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente, Washington, Woodrow Wilson Center.

— (2009), “Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects”, Review of International Studies, 35(1): 169-188.

Varesi, G. (2008), “La actualidad de la deuda argentina. Resolución del default, actores y políticas en el modelo post-convertibilidad, 2002-2007”, Periferias. Revista de Ciencias Sociales, 12(6): 111-134.

[125] Se agradecen los valiosos comentarios de Diana Tussie y los coautores de este libro. Naturalmente, se los exime de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

[126] Esta caracterización se apoya en Russell y Tokatlian (2009), quienes desarrollan una tipología de los modelos de política exterior que han desplegado en forma histórica los países latinoamericanos frente a los Estados Unidos.

[127] En 2004 los presidentes acordaron que se invitaría a un diplomático argentino a compartir la silla de Brasil como miembro no permanente y que la Argentina invitaría a un brasileño cuando ocupara esta silla en el período siguiente.

[128] La LIA (lending into arrears policy) fue creada a fines de los años noventa bajo el impacto de las crisis financieras del Sudeste Asiático y de Rusia, con el fin de clarificar los requerimientos del FMI para otorgar créditos a países que tuvieran una parte de su deuda en cesación de pagos.

[129] Este esquema garantizaba que el programa no involucrara financiamiento

neto positivo del FMI, sino que sus desembolsos sólo cubrieran los vencimientos de capital, para lo que la Argentina debería cancelar con sus reservas los intereses.

[130] En el caso de las empresas privatizadas, mientras que las concesionarias de servicios poco sensibles a la opinión pública (como vías fluviales y terminales portuarias) obtuvieron aumentos de tarifas, la renegociación con aquellas a cargo de servicios muy sensibles (en especial los destinados a usuarios residenciales) fue condicionada a la suspensión de las demandas en los tribunales internacionales y al mantenimiento del congelamiento tarifario (Azpiazu, 2005: 17).

[131] Köhler señaló que hubiese preferido llegar a un programa con metas mucho más exigentes, pero que no pudo lograrlo debido a las presiones que recibió en los últimos días. Aunque no lo hizo explícito, era claro que se refería a los Estados Unidos (La Nación, 12/9/2003).

[132] Para alentar la aceptación del canje y promover la obtención de ganancias para los acreedores por la evolución de la economía real, los nuevos bonos incorporaron un cupón que reportaría una renta adicional en relación con la tasa de crecimiento.

[133] Se trataba de una asociación de diversos grupos de acreedores que declaró representar a bonistas por 37.000 millones de dólares, poco menos de la mitad de la deuda en default (GCBA, 2004; La Nación, 24/2/2004).

[134] Según Gelpern (2005: 9), las exigencias del FMI basadas en la cláusula LIA excedían su responsabilidad porque los técnicos del organismo no poseían formación especial para evaluar la calidad del diálogo que llevaba adelante un país con sus acreedores.

[135] Además de Australia, el país con el mayor cantidad de votos, la silla representaba a Corea del Sur, Nueva Zelanda, Filipinas y diez pequeños países del Pacífico (FMI, 2004b).

[136] Un año antes de la finalización de su mandato, Köhler renunció de manera sorpresiva a la gerencia del FMI para presentarse como candidato a la presidencia de Alemania. En su lugar fue designado Rato, un conservador que se había desempañado como ministro de Economía en España durante la gestión de Aznar y que reforzó la ortodoxia en el Fondo (Buira y Abeles, 2007).

[137] La reapertura del canje de deuda en 2010 permitió ingresar unos 17.500 millones de dólares en títulos que permanecían en default. Al momento de escribir este capítulo sólo quedaban en situación de mora unos 11.500 millones de dólares (sin contar punitorios), sobre los cuales el Ejecutivo ha planteado una oferta de pago a condición de su aceptación por el Congreso nacional (datos del Mecon).

[138] El gobierno de Venezuela realizó sucesivas suscripciones directas de títulos por 3590 millones de dólares entre 2005 y 2006. Aunque incrementaron el endeudamiento, evitaron emitir en los volátiles mercados privados internacionales.

8. Ganar proximidad

Estado, gestión social y territorio en la Argentina kirchnerista[139]

Luisina Perelmiter

La Argentina presentaba hacia 2002 un panorama social dramático. Más de la mitad de la población, casi 19 millones de personas, se encontraban bajo la línea de pobreza. Imágenes del hambre y la desazón coexistían con las del trueque, la toma de empresas y otros rebusques impensados hasta entonces. En este contexto, la asistencia social fue un recurso indispensable para una gran cantidad de personas, muchas más de las que alguna vez habían sido foco de este tipo de transferencias en la Argentina. Ciertamente, la expansión de intervenciones destinadas a proteger a los grupos más vulnerables, excluidos del mercado de trabajo formal, fue un modo de responder desde el Estado a la crisis que luego, en los años de prosperidad, se masificó aún más y se institucionalizó en el aparato estatal.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) fue un claro protagonista de este proceso.[140] Conducido casi sin interrupciones por Alicia Kirchner, hermana del presidente electo en 2003, el organismo dispuso de una amplia holgura de recursos, centralizó la provisión de asistencia y expandió su infraestructura a lo largo del país. Reclutar dirigentes y militantes sociales de base; incorporar de manera masiva trabajadores sociales a sus planteles; crear oficinas locales; viajar de manera continua por el país; responder a la infinidad de cartas que solicitaban ayuda; valorar el trato directo y afectivo con las personas asistidas; desdeñar la jerarquía de la investidura estatal y rechazar una actitud desapegada respecto del sufrimiento de las personas fueron marcas

singulares de la “gestión social” en los años kirchneristas.

El presente capítulo reconstruye la micropolítica de este modo de hacer gestión social. Muestra que ganar proximidad, tanto a través de la personalización de los vínculos asistenciales como de la territorialización de las estructuras estatales, constituyó un horizonte clave en las iniciativas que desplegó el gobierno nacional para disputar cercanía a otras instancias de distribución de asistencia. A partir de esto, analiza cómo el kirchnersimo encarnó un cuestionamiento a cierta forma “consagrada” del trabajo estatal, aquella que supone y reproduce la distancia respecto de la sociedad.[141] Lo cual expresó un modo de ocupar el Estado, de hacer política y política pública desde ahí, que condensa algunos de sus rasgos característicos. Sin duda, este estilo de gestión actualizó cierta liturgia evitista de la asistencia social. No es menos cierto que lo hizo en paralelo y entrelazadamente con dispositivos modernos e impersonales de transferencia de recursos. Esa combinatoria es también su marca histórica singular.

El texto se organiza en tres apartados. En el primero, reconstruimos brevemente el marco general en el cual se inserta nuestro análisis, dando cuenta de las principales políticas del MDSN entre 2003 y 2015 y de sus contextos sociopolíticos de implementación. En el segundo, nos adentramos en la micropolítica específica de este ministerio y analizamos algunos mecanismos orientados a personalizar los vínculos asistenciales. En el tercero, reconstruimos las estrategias destinadas a anclar institucionalmente el organismo en el espacio local. Concluimos con una síntesis del argumento y algunos interrogantes derivados.

Masificación, centralización, territorialización: la política social del kirchnerismo

Con apenas el 22% de los votos, el 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia en una coyuntura muy crítica: niveles de pobreza y desempleo inéditos, protestas masivas, toma de empresas, redes de trueque y asambleas vecinales que fueron noticia en el mundo entero. Y no sólo eso: la desconfianza en las instituciones y en cualquier tipo de autoridad política atravesaba a la sociedad. El momento alcanzaba picos de participación política y de

desconfianza pública, lo que representaba uno de los desafíos de gobierno de mayor envergadura de la Argentina democrática.

Pero los desafíos que el nuevo mandato enfrentaba para la reconstrucción de la legitimidad política no emergían sólo de la crisis, sino también de los profundos cambios que la sociedad venía recorriendo desde los años setenta y que fueron modificando la relación entre clases populares, política y Estado. En efecto, la informalización y empobrecimiento de las clases trabajadoras reordenaron sus bases sociales de organización y representación política (Collier y Handlin, 2009). La superposición tradicional entre sindicatos, peronismo y Estado (Torre, 1983) fue sustituida por un mapa político mucho más fragmentario y diverso. Así, además de las organizaciones laborales tradicionales, el barrio se constituyó como un nuevo lugar de sociabilidad popular e intervención estatal. La emergencia de un movimiento social de desocupados y las transformaciones del peronismo en una "maquinaria clientelística", de bases territoriales, fueron síntomas de estas transformaciones en los años noventa (Svampa y Pereyra, 2003; Auyero, 2001; Levitsky, 2003).

La política social estuvo vinculada de manera directa a estos cambios. A pesar de que recién en 2002, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, se implementó una respuesta masiva a la pobreza y el desempleo a través del plan Jefes y Jefas de Hogar, los programas sociales focalizados tuvieron desde mucho antes un papel significativo en la política local (Chiara y Di Virgilio, 2005). La multiplicación de pequeños programas con una mínima cobertura y, sobre todo, el carácter circunstancial, descentralizado y delegado de su ejecución desorganizaron la experiencia popular de la acción estatal. El Estado nacional, a través de préstamos internacionales, financió los programas sociales, pero perdió visibilidad e incumbencias políticas en el nivel local (Oszlak, 2003). Es decir, el Estado cedió potestad sobre la distribución de los bienes asistenciales y, con ello, perdió capacidad de unificar su propia imagen frente a los sectores populares. En su lugar, autoridades locales y fragmentadas ganaron control sobre los vínculos asistenciales de proximidad. La idea de "política territorial", como la entendemos hoy día, deriva en parte de este proceso.

Considerar estos factores históricos es indispensable para entender la gestión social de los gobiernos kirchneristas. A la vista de las mejoras en el empleo y la economía en general, se podría haber esperado que, pasada la crisis, la asistencia social perdiera centralidad. Sin embargo, no sólo afianzó su lugar institucional dentro del aparato estatal, sino que se expandió.[142] En todo caso, en

correspondencia con la segmentación de los sectores populares, la masificación y centralización de la provisión de asistencia social coexistió con la reactivación de las protecciones ligadas a la seguridad social y al trabajo formal. Pero además, y quizás esto sea el aspecto más novedoso, la gestión social de los gobiernos kirchneristas conjugó dos fenómenos: por un lado, la persistencia de lo local como arena de gobierno de los sectores populares más pobres; y, por el otro, la expansión del Estado central en el territorio y en la vida de esos sectores. De hecho, el tópico del territorio, de la gestión cercana de la asistencia en cada lugar, se volvió una especie de mantra político y estatal, una marca institucional de la política asistencial del período.

Esta tendencia continuó vigente aun cuando, a partir de 2009, se introdujo un giro de envergadura con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que instauró un mecanismo de transferencia de recursos de una cobertura inédita, conectado al sistema de seguridad social y, por tanto, al organismo respectivo, la Anses, que nunca antes había tenido incumbencia sobre los sectores más vulnerables. La AUH implicó cierto reacomodamiento de las políticas del ministerio, aunque no supuso cambios en el estilo de gestión social que lo caracterizó desde el comienzo y que abordaremos en los siguientes apartados.

En 2003, “ni planes ni palos” fue el lema mediante el cual Néstor Kirchner sintetizó la línea que pretendía dar a la iniciativa estatal respecto de los sectores populares movilizados. La “recuperación del trabajo”, sea por medio de un esquema económico favorable a la creación de empleo, sea por el financiamiento y fomento de estrategias de autoempleo en el ámbito de la llamada “economía social” –afirmaba el presidente–, reemplazaría a los “planes sociales” y a la “represión”. Aunque al principio el gobierno estableció garantías en torno a la continuidad de los planes sociales, que cubrían a unos dos millones de personas, también se encargó de enfatizar la necesidad de desplazarlos. La concepción “trabajista” de la problemática social inhabilitaba la aceptación de cualquier esquema permanente de transferencia de ingresos hacia los sectores más pobres. El discurso oficial no era original en este sentido, reponía una antigua representación de la cuestión social en la Argentina, encuadrada por el mito del “país rico” y el esquema de extensión de la sociedad salarial, donde la pobreza no puede tener sino un tratamiento transitorio y residual (Armony y Kessler, 2004). De todas maneras, más allá de los aspectos retóricos, como mencionamos, la gestión social entre 2003 y 2009 mantuvo el esquema de transferencias diseñado durante la crisis e inclusó lo amplió.

Al momento de asumir Alicia Kirchner, el MDSN contaba con 56 programas sociales que serían reagrupados en tres líneas. En primer lugar, el plan Familias. Los principales componentes de este plan fueron dos: las Pensiones No Contributivas, orientadas a personas impedidas para el trabajo, como discapacitados, ancianos sin cobertura y madres de más de siete hijos, cuya cobertura se expandió significativamente;[143] y el programa Familias por la Inclusión Social, consistente en transferencias condicionadas de ingresos para mujeres con dificultades para conseguir empleo. Entre ambos, representaron un promedio de más del 70% del presupuesto total del MDSN entre 2006 y 2009. A lo cual habría que sumar el ya mencionado plan Jefes y Jefas, implementado desde el Ministerio de Trabajo. Luego de 2009, estas transferencias –con excepción de una parte de las pensiones no contributivas– fueron disueltas, y sus beneficiarios, absorvidos por la AUH.

En segundo lugar, el plan nacional de Seguridad Alimentaria, que consistió sobre todo en transferencias monetarias a las provincias para la provisión de recursos para alimentos –de modo progresivo, a través de tarjetas bancarias–, el financiamiento de comedores comunitarios y acciones vinculadas a la educación alimentaria. Su diseño continuó el esquema heredado de la gestión anterior, al tiempo que, a contrapelo del discurso crítico de los organismos internacionales, no desplazó por completo los programas con financiamiento y normativas externas. Su mayor grado de institucionalización legal y la expansión de su cobertura, tanto en términos territoriales como de población, fue su rasgo más destacado. Esta línea de política representó un promedio de 17,5% de la ejecución presupuestaria del ministerio entre 2004 y 2009.

Por último, durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, el plan Manos a la Obra fue el “plan estrella” del MDSN y el que más se ajustaba a su discurso institucional. No es que la política de microcréditos y subsidios para emprendimientos productivos fuera una novedad, pero a partir de 2003 comenzó a tener alcance masivo y federal. Enunciado como una innovación conceptual, este plan materializaba el pregonado “giro socioproductivo” de las políticas destinadas a los sectores de menores recursos. Sin embargo, con un promedio de 2,2% del presupuesto ministerial entre 2004 y 2009, no tuvo un peso material equivalente a la primacía simbólica que se le otorgó. Aún así, en particular los primeros años, era una intervención central en varios municipios. Con una implementación de mayor complejidad operativa y técnica que la del resto de los planes, su suerte fue más pedregosa. Numerosos conflictos internos y dificultades de gestión mermaron su legitimidad y su relevancia al interior del

MDSN. Hacia principios de 2009, el programa Argentina Trabaja, que supuso el financiamiento del ingreso de trabajadores desocupados organizados en cooperativas para ejecutar obras públicas en municipios, lo desplazó en el área de economía social. La distribución de este último programa se convertiría luego en un foco de conflicto político, y su estilo de gestión "politizada" sería contrastada con la de la AUH (Zarazaga, 2014).

Como puede observarse, la masificación de la accesibilidad de los beneficios, sumada a mecanismos automatizados de efectivización de las transferencias en el tiempo, indican una dinámica institucional que tendió a la impersonalización de las interacciones entre oferentes y receptores de asistencia. Tendencia que contrastó, pero también se imbricó, con la valorización de un tratamiento personalizado y cercano de los problemas sociales. En lo que sigue nos concentraremos en los dispositivos organizacionales que, en respuesta al fuerte desafío de legitimidad planteado en los años de crisis, buscaron hacer del "ministerio de la pobreza", un "ministerio próximo".

Proximidad social y personalización de la asistencia

"Voy a trabajar sobre la base de la demanda. A nosotros no nos van a gestionar los programas, sino la gente",[144] aseguraba Alicia Kirchner en 2003. Multiplicar los contactos cara a cara y responder una a una las demandas que las personas hacían llegar al Ministerio fue un modo específico de personalizar la asistencia social desde el gobierno central. Asociadas a modalidades de asistencia tradicionales o incluso anacrónicas, este tipo de acciones adquirieron sin embargo un valor de innovación. Contra lo que se consideraba una respuesta "fría" y "distante" al sufrimiento de las personas, la ausencia de mediaciones programáticas y el contacto directo indicaban "compromiso" y "sensibilidad". En una coyuntura de crisis social, la asistencia directa y personalizada fue así crucial en la producción simbólica de un ministerio y un gobierno comprometido con las personas más relegadas del país.

Un Estado centrado en las personas

Aunque no constaba entre las políticas estratégicas del MDSN, la provisión directa de bienes o subsidios, frente a demandas específicas, ocupó un lugar importante en la intervención asistencial a partir de 2003. A este fin se destinó alrededor del 4,3% del presupuesto ministerial entre 2004 y 2009, monto que representaba casi el doble de lo destinado a subsidios para emprendimientos productivos, si bien resultaba menor, por ejemplo, que lo destinado a transferencias de ingresos y pensiones no contributivas (más del 70%).[145]

Ante una situación social crítica persistente, esta estrategia contempló diversos mecanismos, desde la realización de operativos asistenciales, pasando por el otorgamiento de subsidios a instituciones, hasta la respuesta a cartas. A pesar de asociarse a estrategias "tradicionales" de intervención sobre la pobreza, adquirieron un valor de ruptura. En particular, a partir de una de sus dimensiones significantes: la producción de un ministerio "comprometido con las personas". El papel que asumió la figura de la ministra Alicia Kirchner en este proceso resultó, sin dudas, un componente fundamental de esta estrategia. Además de las áreas formalmente destinadas a la asistencia directa, la Jefatura del Gabinete del Ministerio asumió incumbencia en la materia. Para ello, conformó equipos de trabajadores sociales, individualizados en la jerga interna como "las margaritas", en alusión al segundo nombre de la ministra y a que en su mayoría eran mujeres; el equipo "de la ministra" tuvo así un perfil peculiar: por un lado, un reducido grupo de colaboradores que provenían del círculo íntimo de la funcionaria en Santa Cruz; por el otro, un cuerpo de trabajadores territoriales, en gran parte estudiantes recién recibidas de la carrera de Trabajo Social, que servían como herramienta de intervención directa.

La construcción de una "ministra embarrada" era uno de los ejes centrales de la presentación del estilo de trabajo de Alicia Kirchner. Recorridos por localidades de concentración de pobreza del país y "visitas sorpresa" a asentamientos, comedores o centros comunitarios fueron parte de las actividades corrientes de la funcionaria y su equipo. Estas incursiones territoriales marcaban un estilo de gestión donde el trato directo con las poblaciones resultaba un componente de la política asistencial. "A ustedes no les cuesta nada atender bien a la gente. Piensen que vienen angustiados, y ofreciéndoles un café pueden ayudar", consignaba La Nación que les había dicho a los empleados de la recepción del MDSN a poco de asumir.[146] Y, en efecto, el cuidado en el trato era enfatizado como una peculiaridad de su perfil y como una demanda dirigida hacia el

conjunto del personal ministerial: “Como una matriz de revaloración de la persona, en eso, del trato personal, muy fuerte. […] La presión para el buen trato y esa cosa, eso tuvo un efecto […], si te ponés en una mística de gestión”.[147]

Lógicamente, en los primeros meses, cuando las protestas callejeras eran un dato constante de la escena política, la presencia territorial de la ministra y otros funcionarios del MDSN generó rispideces políticas. Los intendentes justicialistas, en particular en el Conurbano bonaerense, observaban con incertidumbre y malestar el intento del gobierno nacional de ganar visibilidad propia en las jurisdicciones locales.[148] Pronto las asperezas entre el gobierno de Néstor Kirchner y los intendentes justicialistas salieron de la luz, pero la prensa siguió presentando las incursiones locales de los funcionarios de desarrollo social como un trabajo de penetración territorial destinado a producir y disputar lealtades políticas.[149] Lejos de desaparecer, las pujas por el control del territorio asistencial se desplazaron a la experiencia de los agentes ministeriales. Uno de los jóvenes trabajadores sociales contratados en 2005 comentaba:

Siempre era previo… el encuentro con alguna autoridad municipal. En muchos casos, ellos nos ponían algún puntero para que nos acompañara […]. Porque también era la forma en que se iba […]. Nosotros íbamos ya con un par de casas, por cartas que le mandaban a la ministra […], y vos veías la casa de al lado que estaba peor, por ahí, que la del que había mandado la carta. Y muchas veces, llegábamos y ya tenían la lista, los punteros que nos iban a acompañar te decían: “Tenés esta casa, esta casa, esta casa”. Con lo cual, sucedían cosas como que cuando alguno nos abría la puerta o los vecinos salían a ver, [nos preguntaban] “¿Y acá no va a venir? ¿eh? ¿No va a venir acá?” (Emiliano, técnico Organización Popular, entrevista con la autora, 6/8/2008).

En un ministerio cuyos planteles estaban conformados por jóvenes citadinos sin experiencia en los gajes de la política territorial, fue central el rol de la Subsecretaría de Abordaje Territorial, creada en 2006 y conducida por un funcionario del círculo santacruceño de Alicia Kirchner, Sergio Berni, que ofició de “hombre de choque” en las comunas. La complejidad política y logística que suponía la intervención directa y personalizada desde el nivel central acarreó

numerosos problemas. No sólo porque la respuesta a demandas individuales originaba una intervención asistencial percibida, in situ, como "arbitraria" –"la casa de al lado estaba peor que la del que había mandado la carta"– sino también porque dicha "arbitrariedad" podía engendrar una escalada de conflicto con los niveles locales de gobierno. ¿De quién era el territorio? ¿De quién la voluntad asistencial y las responsabilidades por eventuales errores? "No podés intervenir en una villa desde acá, sin la provincia ni el municipio. ¡Porque a la primera van al municipio a reclamar!"[150]

A pesar de estos problemas, e incluso pasado el momento de emergencia social, el MDSN continuó llevando a cabo operativos de asistencia directa, desplazándose a lo largo de grandes distancias, paralelizando, en cierto sentido, a las administraciones locales y también a sus propias políticas estratégicas que no dejaron de fundarse en las tecnologías modernas de gestión social.

La mística de la presencia

De todos los mecanismos de producción de un ministerio centrado en las "personas", la respuesta a cartas fue el que mayor visibilidad obtuvo en la vida ministerial. En efecto, buena parte de la asistencia directa tenía su origen en demandas comunicadas a través de esquelas. De modo improvisado primero y luego con mayor sistematicidad, tanto en Presidencia como en el MDSN se organizaron equipos de agentes abocados a leer, clasificar y derivar la multitud de cartas para solicitar asistencia que llegaban a Buenos Aires o simplemente eran entregadas a las autoridades o técnicos en sus incursiones territoriales.

Como analiza Pantaleón (2005), en el mundo del desarrollo social, cartas y formularios constituyen instrumentos que expresan modos polares de entender problemas y soluciones sociales. Las cartas son un viejo vehículo de expresión espontánea de demandas, donde las personas dan testimonio de sus necesidades y solicitan ayuda, por lo general, a una autoridad encarnada en una persona. La carta suele dirigirse a alguien, en cuya voluntad se deposita la potencial solución de los problemas. De allí que esté asociada a modos asistenciales "politizados" y/o "caritativos", donde el socorro deriva de la eventual disposición y capacidad de los "necesitados" para solicitar ayuda y de la de un benefactor para

concretarla. Los formularios, en cambio, son instrumentos ligados a las modernas tecnologías de asistencia, cuyo núcleo es la estandarización de problemas y soluciones. Los formularios categorizan información relativa a los solicitantes, de modo de hacerlos comparables y determinar si son o no “elegibles” para recibir los beneficios disponibles de acuerdo con normas oficiales. La demanda que inscriben es planificada, su lenguaje no emerge del receptor, sino del oferente. Por otra parte, el formulario es creado por una institución impersonalizada y dirigido a esta. Por todo esto, suelen estar asociados a modos asistenciales “tecnificados” y jurídicamente sancionados.

Ambos instrumentos, sin embargo, comparten un rasgo que, para lo que aquí nos interesa, resulta fundamental: habilitan una comunicación a distancia. Cartas y formularios pueden prescindir de las relaciones copresentes y de la pertenencia a una comunidad de proximidad, de vecindad. Pero sólo las cartas pueden, además, personalizar el vínculo a que da lugar la asistencia. Es en esta trama que debe interpretarse la actualización, en el MDSN, de este viejo mecanismo. En ausencia de la proximidad geográfica, la respuesta a cartas constituía un modo de asistir salvando distancias, inscribiendo al gobierno nacional, así sea por un breve momento, en la vida íntima de las personas que solicitaban ayuda.

De acuerdo con algunos de sus participantes, la dinámica era la siguiente. Las cartas que recibía la ministra y sus colaboradores en los recorridos territoriales, sumadas a aquellas que se recibían por correo en el ministerio o la Presidencia, se clasificaban por tipo de demanda y por lugar de origen. Con aquellas que solicitaban bienes que no cuadraban con ninguna de las políticas programáticas, se confeccionaban listados, donde se consignaba el nombre de la persona que la firmaba, su dirección y un teléfono de contacto. Luego, se programaban operativos en los barrios, que podían llegar a durar hasta un mes, donde se trasladaban, desde Buenos Aires, grupos de trabajadores sociales, a los cuales se les podían o no sumar equipos municipales para realizar visitas domiciliarias. Las visitas redundaban en la elaboración de un “informe social”[151] y de una solicitud de bienes caracterizados como “necesarios” para el hogar. Mariana y Noelia, participantes de los operativos en los comienzos de la gestión de Alicia Kirchner, se referían a esta estrategia de la siguiente manera:

Noelia: El hecho de empezar a responder las cartas, a mí, en un principio me parecía interesante, en el sentido de decir: “Bueno, cómo empezar a cambiar la

lógica” […], “el Estado: presente”, ¿no?

Mariana: No era solamente que le respondíamos: íbamos. […] Vos te aparecías y decías: “Hola, soy del Ministerio, porque usted escribió una carta…”. […] ¡La gente se volvía loca!, porque jamás habían recibido ninguna respuesta de nada. Y ya te digo, la presencia, aunque después… ¿Te acordás cómo se multiplicó la cantidad de cartas? Porque […] se hacían los operativos estos, [y] empezaba el boca a boca…

Noelia: Llovían las cartas… Lo que pasa es que eso no puede ser una política. Por eso; ahí está el punto. Eso no puede ser una política del Ministerio de Desarrollo Social… Atender una demanda social. Al principio, sí, porque era la cosa de la mística. Pero después, a eso le tenés que dar una vuelta…

Mariana: Teníamos dos millones de cartas después. Si no sabíamos ni qué hacer con las cartas (Mariana y Noelia, técnicas Organización Popular, entrevista con la autora, 30/5/2008).

La respuesta a cartas adquirió así un carácter innovador y positivo. Por un lado, porque oponía un lenguaje humano al lenguaje artificioso e impersonal de la cultura asistencial gerencial, prevaleciente, al menos desde lo retórico, en la década de los noventa (Álvarez Leguizamón, 2006). Por el otro, porque lo hacía desde el Estado central, del cual no se esperaba, según los miembros del MDSN, una respuesta a este tipo de demandas. La consigna era que las cartas debían obtener una respuesta, pero esta no sólo coexistió con los procedimientos “tecnificados” de la asistencia, sino que se entrelazó con ellos. En primer lugar, si las demandas encuadraban dentro de las prestaciones brindadas por los planes estratégicos, las áreas respectivas debían darles curso. El personal técnico inferior, afectado a la implementación de dichos programas, se ocupaba entonces de realizar los contactos necesarios para transformar las cartas en formularios. Por lo común, un técnico realizaba actividades relativamente protocolizadas –evaluaciones de formularios, aprobaciones de transferencias, coordinación de efectores locales, seguimientos de expedientes– que involucraban la movilización de una cantidad considerable de recursos y el manejo de una escala agregada de intervención. Pero también, en ocasiones, podía ocuparse de responder a cartas mediante llamados telefónicos, conectando al solicitante de, por ejemplo, “trabajo”, con las organizaciones que gestionaban a nivel local el

plan de subsidios para emprendimientos productivos del MDSN. En segundo lugar, y más importante, cuando la respuesta involucraba asistencia directa, esta se vehiculizaba mediante procedimientos reglados, en cuya implementación participaban operadores profesionales. La gran afluencia de cartas exigía la definición de criterios que determinaran qué bienes eran asignables, qué procedimientos podían justificar excepciones, qué montos de dinero se asignarían por familia, a qué planes se podían derivar las demandas, en fin, qué requerimientos se debían cumplir para dar curso a las respuestas:

¿Y demandas de cualquier tipo se podían responder? ¿Podían solicitar una heladera, por ejemplo?

Noelia: No es un bien básico, elemental, digamos…Un bien básico, elemental eran camas, colchones, alimentos… Pero no, por ejemplo, electrodomésticos… Tiene que haber alguna justificación…

¿Hay una clasificación de qué es básico, qué no?

Noelia: Se discutía en otro nivel, digamos y… nos llegaba cuáles eran las condiciones nuevas… si asistir o no… El criterio, por ahí, no lo establecíamos nosotros, porque se establecía en otros niveles, y nosotros… cumplimentábamos eso.

Mariana: Pero vos… también tenías un monto determinado por familia… Teníamos… tipo $3000 por familia.

Noelia: Claro, porque había… porque, en realidad, había un trámite que era más ágil, que…teníamos un monto. Todos pedíamos, ¿no?, para sacarlo de una forma un poco más ágil. Porque si no, tenías que abrir un expediente… de emergencias, porque había esa posibilidad de abrir una acción porque necesitaban ayuda urgentísima, digamos, una cosa así… pero si te manejabas con el monto tope, era mucho más ágil burocráticamente (Mariana y Noelia, técnicas Organización Popular, entrevista con la autora, 30/5/2008).

Así, pues, la personalización del vínculo asistencial se asociaba más al tratamiento particularizado y próximo de las demandas que a la falta de

procedimientos oficiales para darles curso. Como señalamos en relación con la asistencia directa en general, en la emergencia social, la respuesta a cartas tenía sobre todo una función simbólica: buscaba mistificar la relación entre el Estado y los ciudadanos más desfavorecidos. La visita "del Ministerio" a los hogares se erigía, en los relatos de los visitantes, contra las expectativas de las poblaciones. El hecho de que una carta lanzada a una institución o autoridad remota, como el MDSN, la ministra o el presidente, se tradujera tiempo después en una visita domiciliaria o incluso en un llamado telefónico era un acontecimiento que buscaba redimir a las personas contactadas, a la autoridad estatal que corporizaban quienes los visitaban y, sobre todo, al vínculo que los unía.

La búsqueda de mística exigía transformar los mecanismos impersonales y mediados de la política asistencial de la "nación" en una relación personalizada, pero esta apuesta también engendraba un efecto boomerang: las cartas se multiplicaban, la capacidad administrativa del ministerio no lograba procesarlas y la mística de la respuesta dejaba lugar a la frustración de las expectativas generadas. Los agentes manifestaban la dificultad administrativa que este sistema producía. En un ministerio cuya estructura operaba, fundamentalmente, sobre la base de transferencias de fondos a las provincias, municipios o grandes ONG, la respuesta a demandas individuales multiplicó los expedientes, lo que colapsó el sistema y provocó grandes demoras en la concreción de las prestaciones asistenciales del conjunto de políticas de la cartera. Examinar el rendimiento político efectivo que obtuvo esta estrategia, en términos de legitimación del Estado y gobierno nacional, exigiría adentrarse en la experiencia de los receptores, lo cual sería interesante, pero está fuera de nuestro alcance. Lo cierto es que, eficaz o no, esta estrategia se conectó, tanto para sus detractores como para sus defensores, con el valor que la gestión social kirchnerista le confirió a la interacción particularizada, caso a caso, con los grupos sociales desplazados.

Proximidad institucional y territorialización de la asistencia

"Nos propusimos caminar el territorio y llegar a todos los rincones, fundamentalmente a todos aquellos históricamente olvidados y postergados", declaraba una memoria del MDSN de mediados de 2009 (MDSN, 2009: 154).

Además de las estrategias que acabamos de describir, otra iniciativa inscripta en el proyecto de aproximación del Estado al espacio local fue la construcción de extensiones institucionales a ese nivel, lo que el organismo denominó “territorialidad”.[152] A partir de la creación de oficinas en el nivel subnacional, de una red de militancia barrial, de instituciones itinerantes y de permanentes desplazamientos de los agentes centrales “a terreno”, el MDSN procuró ganar autonomía y visibilidad en la política local de la asistencia. El trabajo de localización del organismo, de su institucionalidad y de su práctica asistencial era presentado por Alicia Kirchner como una opción que polemizaba con las propuestas de una política universal de asistencia. Haciendo eco de ciertas vertienentes del trabajo social como profesión, la ministra enfatizaba el valor del “contacto directo con la realidad”, del “hacer”, del “trabajo artesanal” en cada “territorio”:[153]

Sin embargo, no fue sino hasta 2006 que esta orientación comenzó a tener existencia institucional, en lo que sería el trípode territorial del ministerio: los Centros de Referencia (CDR), los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS). A partir de estos dispositivos, la asistencia nacional desplegó tres formas de territorialización del Estado fijándolo en el espacio local (extensión de calle), difuminándolo en el cuerpo social (extensión basista) y haciéndola circular por el territorio nacional (extensión itinerante).

Extensión de calle

Las iniciativas que podríamos considerar como “extensiones de calle” consistieron en la desconcentración del aparato técnico-administrativo del MDSN en las jurisdicciones provinciales y municipales, a través de la instalación de filiales ministeriales a ese nivel. Tanto los CDR como los CIC suplieron la histórica falta de estructura territorial de las burocracias asistenciales nacionales. Por ello, quizás constituyen la innovación institucional que mayores probabilidades tiene de trascender la gestión gubernamental del período.

Los CDR fueron concebidos como una prolongación territorial de la estructura de gestión del MDSN en las provincias, destinada a integrar las distintas

políticas a ese nivel. Coordinados por un “articulador territorial”, conformaron oficinas que concentraron las sedes locales de cada plan social y, con ello, también generaron un espacio de convergencia del personal territorial contratado por el ministerio en cada provincia. Los CDR construyeron una institucionalidad físicamente diferenciada de las burocracias provinciales y municipales, donde solían ubicarse las sedes desconcentradas de los programas focalizados en los años noventa. Se generó así una instancia de atención al público, que no existía antes. Aunque este esquema comenzó a pensarse en 2005 y a partir de 2006 se empezaron a formar los equipos, fue recién en 2007 que logró ser un instrumento clave en la implementación de las políticas ministeriales y un lugar de referencia obligada para cualquier agente central que se dispusiera a viajar “a territorio”. Luego, hacia fines de 2009, esta iniciativa se institucionalizó en una Dirección Nacional. Si bien buena parte de los recursos –la política alimentaria o los subsidios para emprendimientos productivos– siguió distribuyéndose a partir de transferencias de fondos a las provincias y municipios, otras políticas relevantes –las pensiones asistenciales, las transferencias de ingresos, incluso luego la AUH– mantuvieron una gestión centralizada canalizada a través de los CDR.[154]

Los CIC, por su parte, fueron diseñados como una red de instituciones proveedoras de servicios sociales a nivel municipal, focalizada en aquellas localidades consideradas “vulnerables”, en particular los centros urbanos y las provincias más relegadas del país. A diferencia de los CDR, no serían sedes técnico-administrativas del ministerio, sino organizaciones destinadas a la provisión directa de asistencia (atención primaria de la salud, jardines maternales, seguimiento de poblaciones “vulnerables”, organización de actividades culturales, recreativas y deportivas, entre otras) (LB - MDSN, 2007: 303). Al mismo tiempo, serían espacios de participación y organización “comunitaria”, donde se integrarían diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales pertenecientes a las localidades en cuestión (MDSN, 2009: 170). De hecho, la conducción de los CIC fue pensada como una figura mixta, las Mesas de Gestión Local que, al menos en teoría, se compondría de esos referentes.

De un estatuto jurisdiccional difuso, estas instituciones replicaron una estrategia que Alicia Kirchner había implementado en Santa Cruz y que constituyó una de las bases de la construcción de poder territorial durante la gobernación de Néstor Kirchner.[155] De allí que, a poco de iniciada su construcción, la prensa significara la iniciativa, del mismo modo que a las incursiones territoriales

sorpresivas de la ministra, como una estructura destinada a eludir la mediación de los aparatos políticos municipales en la implementación de la asistencia.[156] Sin embargo, años más tarde, en 2009, los CIC recibieron una interpretación opuesta, ligada al fortalecimiento del vínculo entre el gobierno nacional y los intendentes justicialistas, en detrimento de las organizaciones territoriales inscriptas en el kirchnersimo.[157] Para 2016, se contaban cerca de 600 CIC en todo el país, con una concentración mayoritaria en las provincias del centro y del norte.[158]

Tanto los CDR como los CIC se instalaron como referentes institucionales de las políticas de desarrollo social en el nivel local y reemplazaron de manera progresiva la anterior institucionalidad fragmentada sobre la base de programas. En ese sentido, esta estructura consolidó el lugar del MDSN en el aparato estatal central, que comenzó a compartir un aparato institucional desconcentrado con las burocracias "sociales" de mayor tradición, como el Ministerio de Trabajo y la Anses.[159] Además, en particular los CDR proporcionaron una instancia de coordinación para los agentes centrales de los distintos planes y programas.

Así, pues, ganar proximidad territorial supuso la construcción de un andamiaje institucional localizado que penetró el territorio nacional y que proveyó un instrumento para autonomizar la gestión asistencial nacional de los gobiernos provinciales, aunque con variaciones según los vínculos intergubernamentales vigentes en cada caso y coyuntura. Asimismo, habilitó un mecanismo para administrar de forma directa, también de modo variable según las localidades, la relación con las estructuras municipales, las organizaciones sociales y las propias poblaciones destinatarias de la asistencia.

Extensión basista

Lo que llamamos "extensión basista" consistió en iniciativas destinadas a organizar de modo centralizado la participación de organizaciones y movimientos territoriales en el funcionamiento local de la asistencia nacional. El programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS) es el que mejor ilustra esta estrategia. Replicando iniciativas previas, este programa fue concebido como una estructura de coordinación central de "referentes

comunitarios” para que realizaran diagnósticos participativos en los barrios y para que oficiaran de recurso humano en la comunicación o implementación local de algunas políticas estratégicas del MDSN –por ejemplo, en operativos de asignación de pensiones no contributivas, de documentación, de censos de poblaciones específicas, entre otros–. Estos referentes –los “promotores” a los que alude el nombre del programa– se agruparon a nivel municipal en lo que se denominó “Unidades de Trabajo y Participación”, y se integraron a los CDR y a las Mesas de Gestión de los CIC.

Lo novedoso, no obstante, es que desde sus inicios el programa fue una estrategia de incorporación a la estructura ministerial de los movimientos sociales de desocupados y otras organizaciones territoriales. Su historia comenzó en noviembre de 2004, en un encuentro de movimientos sociales organizado por el gobierno en el complejo turístico de Chapadmalal, en la costa de la provincia de Buenos Aires. Tres rasgos del PTCS merecen destacarse. En primer lugar, que no distribuía recursos propios[160] y que los promotores no eran rentados, es decir, no eran empleados del MDSN y sólo percibían una beca para gastos operativos asociados a sus actividades. Estos debían realizar su trabajo social militante “de siempre”, sólo que con su inscripción en el programa contarían con una instancia de organización nacional, con información sobre los recursos disponibles en el MDSN y con la investidura institucional del Estado nacional. En segundo lugar, que el equipo de agentes que coordinaba a los promotores –en la jerga del programa, “los facilitadores nacionales y provinciales”– debían ser militantes de las distintas “fuerzas” cercanas al gobierno.[161] Las credenciales militantes funcionaban como criterio de reclutamiento oficial del programa: los facilitadores no podían desafiliarse políticamente y, si lo hacían, debían encontrar el modo de pertenecer a alguna fuerza.[162] Esta norma era más flexible para el caso de los promotores, pero en su mayoría mantenían vínculos con las organizaciones. En tercer lugar, aunque el responsable del programa era un director nombrado, una “mesa de las organizaciones”, conformada por un vocero de cada fuerza, oficiaba de órgano decisorio.

El programa fue adquiriendo cada vez mayor formalidad. En un comienzo, luego de la convocatoria, la iniciativa se insertó en el Instituto de Capacitación del Ministerio del Interior. Luego, se trasladó a la órbita de la Coordinación de Capacitación, dependiente de la Unidad Ministro del MDSN. En 2006, se creó la Subsecretaría de Capacitación y Organización Popular, y recién entonces se constituyó de manera formal como programa.[163] Por último, en una reforma posterior de la estructura orgánica, en 2007, el programa se institucionalizó en el

organigrama ministerial, con la creación de la Dirección de Promotores Territoriales, lo cual fue percibido por los integrantes del área como un logro en la política intraministerial.

Lo importante es que el PTCS hizo de la militancia de base una tecnología de "trasvasamiento" del ministerio en los barrios urbanos y localidades rurales, característica que fue explicitada y reivindicada como una innovación institucional de gran originalidad. Para mayo de 2009, el programa contaba con 2553 promotores distribuidos en el país (MDSN, 2009: 172).[164] Si bien, a diferencia de los CDR y los CIC, que se constituyeron como espacios institucionales fijos, el PTCS articuló una extensión difusa del MDSN en el cuerpo social, vinculada de modo directo a redes de lealtad política, en la práctica los tres vectores se entrelazaron. De acuerdo con el testimonio de nuestros entrevistados, varios de los articuladores territoriales de los CDR pertenecían a alguna de las organizaciones territoriales afines al gobierno y gran parte de las actividades de los promotores se integraron a las de los CIC. No menos importante es que dichas redes de lealtad política se constituyeron en simultáneo al avance del programa y no estuvieron exentas de fluctuaciones y rupturas.

Extensión itinerante

La tercera estrategia de anclaje local estuvo destinada a "hacer circular" al ministerio y sus agentes a lo largo y ancho del territorio argentino, lo que llamamos "extensión itinerante". En cierto sentido, el conjunto de actividades de asistencia directa que describimos en el apartado anterior podría contarse en esta modalidad. Pero la iniciativa que mejor la expresó fue el Tren de Desarrollo Social y Sanitario "Dr. Ramón Carrillo".[165] Presentado, precisamente, como un "ministerio itinerante" (MDSN, 2009: 87), inició su primer recorrido en noviembre de 2003. En su concepción, el tren reunió algunas de las funciones de los CDR y los CIC, sumando servicios y referentes de programas del Ministerio de Salud, Educación y otras dependencias del Estado nacional. Sus recorridos tenían una duración aproximada de dos meses e incluían paradas en estaciones de la vieja red vial en localidades, pueblos y parajes del Norte, Cuyo, Sur, Mesopotamia y la provincia de Buenos Aires (MDSN, 2009: 91).

Más allá de su impacto en términos de cobertura, el tren contenía un relato de fuertes connotaciones políticas y emotivas en la historia argentina. Por un lado, evocó una iniciativa similar de la Fundación Eva Perón y, más en general, como vimos con el componente de asistencia directa y respuesta a cartas en la sección anterior, de un estilo de gestión que valoraba el desplazamiento del Estado central hacia las personas y las comunidades locales. Por el otro, también evocó la pérdida de la red ferroviaria para los pueblos del interior en la década del noventa. De allí que sus recorridos estuvieran cargados de un sentido redentor, "volviendo" a enhebrar los "rincones olvidados y postergados" del país (MDSN, 2009: 154).

Otra dimensión de territorialización itinerante del MDSN se expresó en la reconfiguración de la composición y el trabajo del personal ministerial. Por un lado, al calor de la construcción de instituciones de calle, el MDSN incrementó la porción de personal con sitio habitual de trabajo fuera de las oficinas centrales. Según un informe del ministerio, para 2007, un cuarto del personal trabajaba en los niveles subnacionales.[166] Pero más importante es el papel que obtuvo en este proceso el trabajo del personal ministerial central. La búsqueda de territorialidad también involucró el impulso de permanentes desplazamientos de los agentes al terreno y no sólo de aquellos afectados a la "asistencia directa". De modo más específico, la búsqueda de proximidad territorial dio pie al notable incremento en la contratación de trabajadores sociales, agentes profesionales cuya formación se asocia de manera ideal al trabajo territorial.[167] Más allá de los énfasis interpretativos del informe –que vinculaba estos cambios al abandono del "centralismo", "verticalismo" y "academicismo" que, según se menciona, prevalecían en "configuraciones previas del ministerio"–, lo cierto es que los viajes y el trabajo territorial eran percibidos por los agentes centrales como un rasgo propio de la gestión de Alicia Kirchner, aquello que le imprimió su sello particular.

Se podría decir que la falta de efectores propios, en verdad, hace de los viajes un rasgo de las prácticas de los agentes pertenecientes a las burocracias asistenciales centrales que no es, en sí, específico de este período. El trabajo del MDSN o sus antecesores institucionales siempre involucró, en mayor o menor medida, viajes. Al respecto, una de las funcionarias del MDSN dijo: "Siempre se viajó. Vos, si estás en el Estado nacional, si no viajás es que no laburás […]. Si no viajás es que tu programa, o como se le llame, programa, iniciativa o magoya [sic], no existe".[168] Sin embargo, a partir de 2003, estos viajes asumieron una centralidad peculiar. Por un lado, por su densidad y frecuencia: con la holgura

presupuestaria y la masificación de la cobertura, la cantidad se multiplicó.[169] Por el otro, por sus connotaciones simbólicas. Los desplazamientos pasaron a contener un sentido personalizador del vínculo entre el Estado nacional y los territorios y poblaciones más relegadas del país. Por último, por el contexto institucional más general en que se inscribieron, donde ganar proximidad territorial se constituyó en un imperativo político de primer orden.

A modo de síntesis

Para comprender a un gobierno que hizo de la expansión del Estado en la sociedad un eje de su proyecto, para entender a un movimiento político que hizo del propio Estado un escenario fundamental de su construcción, para comprender, en fin, al kirchnerismo, es necesario adentrarse en la micropolítica estatal que lo caracterizó. Más aún cuando se trata de la política social.

La forma en que se organiza la ejecución de la política social tiene siempre consecuencias políticas: si se implementan medidas de forma centralizada o no; si involucran a organizaciones sociales o no (y a cuáles y en qué momento y bajo qué condiciones); si suponen interacciones continuas e inciertas con autoridades públicas o mecanismos automatizados e impersonales de distribución; si las personas se dirigen a oficinas estatales o si los agentes estatales se dirigen hacia los hogares; si las políticas planifican qué recursos se distribuyen y a quiénes, o si responden a demandas particulares (y de qué modo lo hacen); en fin, si los agentes estatales de calle son profesionales, militantes o ninguna de las dos cosas y de qué tipo en todos los casos. En fin, todas estas variantes hacen a la vida política de la gestión social y al modo en que los sectores populares la experimentan en lo cotidiano. Por eso, las cuestiones que tratamos en estas páginas son parte fundamental de la historia del kirchnerismo, del modo en que hizo frente a uno de los desafíos de legitimidad más agudos en la historia de la democracia argentina.

En 2003, en un contexto de alta conflictividad social, el MDSN concentró la función asistencial y desempeñó un papel clave en el esquema de gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de ahí en más. Si bien una dimensión de este rol involucró la continuación del esquema de masificación de la

asistencia vigente desde el gobierno de transición de Eduardo Duhalde, no menos importantes fueron las modalidades institucionales mediante las cuales se vehiculizaron esos beneficios. Es en esta dimensión donde los gobiernos kirhneristas produjeron mayores innovaciones. En efecto, la transferencia de fondos a los gobiernos subnacionales y organizaciones no gubernamentales coexistió con una serie de dispositivos institucionales cuyo denominador común fue el acceso a la proximidad territorial y a un vínculo directo con las poblaciones destinatarias de los beneficios.

Ganar cercanía personal con las poblaciones asistidas y articular esa proximidad a un sentido redentor, de "recuperación" del vínculo entre el Estado nacional y las "personas más necesitadas", fue un rasgo acentuado de la gestión social kirchnerista. En paralelo a los planes estratégicos, encuadrados en las modernas tecnologías de gestión, se impulsó con fuerza una política de "asistencia directa". En analogía con la mítica asistencia "evitista" y en oposición con la igualmente mítica ausencia del Estado en la década del noventa, la actualización del viejo mecanismo de respuesta a cartas fue quizás el factor de mayor peso simbólico en la apuesta de mistificación del vínculo asistencial con el gobierno nacional. Más allá del alcance material de estas estrategias y de su eficacia política, lo cierto es que expresaron una matriz de valoración del tratamiento personalizado de problemas sociales que, en virtud de su inscripción central, constituyó una relativa ruptura histórica. Decimos relativa porque, por un lado, su carácter novedoso tuvo cierto sentido restaurador de viejas prácticas o de reapropiación de prácticas que habían quedado circunscriptas a algunos gobiernos locales; por otro, porque lejos de oponerse a las modalidades tecnificadas de gestión asistencial, se entrelazó a ellas.

El rol personal que asumió Alicia Kirchner en la implementación de este tipo de asistencia y las incursiones territoriales de funcionarios generaron cierto malestar entre las autoridades políticas locales, que, al menos al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner, vieron amenazada la distribución de incumbencias de la política territorial establecida. Aunque estos malestares fluctuaron, y más de una vez, junto con las alianzas políticas del gobierno nacional, lo cierto es que tal distribución se alteró, pero no tanto por el impulso a la asistencia directa y las respuestas personalizadas a los problemas como por efecto de la gran expansión de la infraestructura estatal central dedicada a la asistencia en el territorio.

De hecho, el MDSN construyó un andamiaje institucional propio en el espacio local. La implementación de "extensiones de calle" fue la apuesta más novedosa,

supliendo la ausencia de una institucionalidad propia en el espacio local. Las oficinas y centros del MDSN de nivel provincial, municipal y barrial proveyeron una instancia unificada de desconcentración de los planes sociales, lo que generó un espacio físico de atención al público separado de las burocracias estatales subnacionales. Las extensiones basistas, en segundo lugar, funcionaron como un mecanismo de integración política de militantes de organizaciones sociales afines al gobierno, al tiempo que hicieron de dicha militancia un dispositivo de penetración estatal en barrios y localidades pobres. Por último, las "extensiones itinerantes" oficiaron como mecanismos de circulación del MDSN y sus agentes por el territorio. El Tren de Desarrollo Social fue la iniciativa que mejor plasmó este mecanismo, pero, en verdad, esta extensión se expresó en la dinámica de trabajo del personal ministerial en su conjunto, cuyas prácticas involucraron permanentes desplazamientos, viajes cuyo sentido se incorporó al imperativo general de proximidad.

Estos dispositivos de acercamiento tradujeron los diversos pliegues que asumió la noción de "territorio" desde el punto de vista central. Suerte de mantra ministerial, el territorio fue a la vez la extensión geopolítica del Estado nacional y cada lugar –provincia, municipio, localidad, pueblo, barrio, paraje, rincón– inscripto en él. Su conquista fue concebida como un trabajo microscópico de visibilización, fijación, trasvasamiento y circulación del "centro" en estos lugares. La asistencia kirchnerista navegó así en la tensión entre centralismo y basismo, entre el intento de volver a reunir "nación" y "territorio", y la persistencia de una visión fragmentaria del espacio político de la protección asistencial. Al menos hasta la implementación de la AUH, que quebró con esta concepción del espacio y sus concomitantes vínculos políticos, aunque no implicó la desaparición de los dispositivos de territorialización que analizamos. Más aún: avanzado ya el gobierno de Mauricio Macri, muchos de ellos se encuentran vigentes.

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, S. (2006), "La invención del desarrollo social en Argentina. Historia de 'opciones preferenciales por los pobres'", en L. Andrenacci (comp.), Problemas de política social en la Argentina

contemporánea, Buenos Aires, UNGS–Prometeo.

Auyero, J. (2001), La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo, Buenos Aires, Manantial.

Armony, V. y G. Kessler (2004), “Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo”, en V. Palermo y M. Novaro (comps.), La historia reciente. Argentina en democracia, Buenos Aires, Edhasa.

Chiara, M. y M. di Virgilio (2005), Gestión social y municipios, Buenos Aires, UNGS–Prometeo.

Collier, R. y S. Handlin (eds.) (2009), Reorganizing Popular Politics. Participation and the New Interest Regime in Latin America, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.

LB - MDSN (2007), La bisagra. Políticas sociales en acción, 2003-2007, LB–MDSN.

Levitsky, S. (2003), Transforming Labor-Based Parties in Latin America, Nueva York, Cambridge University Press.

Oszlak, O. (2003), “El mito del Estado mínimo. Una década de reforma estatal en la Argentina”, Desarrollo Económico, 42(168): 519-543.

Pantaleón, J. (2005), Entre la carta y el formulario. Política y técnica en el desarrollo social, Buenos Aires, Antropofagia.

Perelmiter, L. (2012), “Saber asistir: Técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”, en S. Morresi y G. Vommaro (comps.), Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina, Buenos Aires, Prometeo.

— (2016), Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino, San Martín, Unsam Edita.

MDSN (s.f.), “¿Qué es un CIC?”, Dirección de Patrimonio Comunitario, MDSN.

— (2009), Rendimos cuentas, 2007-2009, MDSN.

MTEySS (2009), Boletín Estadístico de la Seguridad Social, tercer y cuarto trimestre.

Svampa, M. y S. Pereyra (2003), Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras, Buenos Aires, Biblos.

Torre, J. C. (1983), Los sindicatos en el gobierno 1973-1976, Buenos Aires, CEAL.

Zarazaga, R. (2014), “Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’”, en C. Acuña (comp.), El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina, Siglo

XXI.

▪

[139] Este capítulo retoma contenidos del libro Burocracia plebeya (2016). Agradecemos los lúcidos comentarios de Alfredo Pucciarelli, Ana Castellani, Mariana Heredia, Mariana Gené y el resto de los autores de este volumen a versiones anteriores del texto.

[140] Al menos hasta 2009, cuando se implementó la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) se involucró en temáticas vinculadas con la población pobre.

[141] Desarrollamos este argumento de manera más extensa en Perelmiter (2016).

[142] La evolución del presupuesto del MDSN, que entre 2003 y 2009 se quintuplicó, es un indicador elocuente de la expansión sostenida de las transferencias para los sectores más vulnerables, aun antes de la implementación de la AUH. La difusión institucional de programas asistenciales fue mucho menor durante los gobiernos kirchneristas que en el pasado. La institucionalización del gasto en "Promoción y Asistencia" de la APN en el MDSN, que pasó de explicar un 37,1% en 2004 a un 82,2% en 2009, ilustra la concentración y centralización de la asistencia.

[143] Entre 2003 y 2009, la cantidad total de pensiones asistenciales se sextuplicó y llegó a cubrir a casi 785.000 personas. En el mismo período, el monto destinado se cuadriplicó. A partir de 2003, la modalidad de gestión se centralizó y territorializó. La Comisión Nacional de Pensiones en Territorio fue la encargada de recepcionar solicitudes y trámites en los Centros de Referencia (CDR) provinciales del MDSN, sobre los que trataremos más adelante, en operativos en terreno y a través de otros programas de intervención territorial. Véanse MTEySS (2009: 41) y MDSN (2009: 73).

[144] Véase Paola Juárez, "Cómo es la única mujer del Gabinete", La Nación, 22/6/2003.

[145] Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía. El porcentaje destinado a asistencia directa es aproximado, derivado

de la sumatoria de los recursos asignados a la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria (disuelta en 2006), la Subsecretaría de Abordaje Territorial, otras unidades de asistencia crítica y en emergencias, y la Jefatura del Gabinete del Ministerio.

[146] Véase “Cómo es la única mujer del gabinete”, cit.

[147] Susana, funcionaria de Economía Social, entrevista con la autora, 29/5/2008.

[148] Véanse “Una pieza clave de la acumulación kirchnerista”, Página/12, 13/7/2003, y “Los jefes comunales gruñen en privado”, La Nación, 2/8/2003. Los recelos no sólo se asociaban a lo que se denominaba “falta de códigos”; es decir, al desajuste entre las prácticas de la ministra y funcionarios del MDSN y las reglas vigentes sobre la distribución de incumbencias en la dinámica territorial de la asistencia, sino que ponía en serie estos gestos con nombramientos de dirigentes del Frente País Solidario (Frepaso) en cargos públicos o el trato directo con dirigentes de las organizaciones piqueteras. Gestos a los que se encuadró, en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, bajo el término “transversalidad”; esto es, la ampliación del espacio político oficialista a dirigentes y organizaciones por fuera del Partido Justicialista.

[149] Véanse “Alicia Kirchner siembra con bajo perfil”, Página/12, 14/9/2005; “Kirchner cumple, Alicia dignifica”, Noticias, 25/3/2005; “Alicia Kirchner, con aires de campaña, apunta al Conurbano”, La Nación, 4/9/2006, y “Alicia en el país de los bonaerenses”, Veintitrés, 26/10/2006.

[150] Mariela, técnica de Economía Social, entrevista con la autora, 28/8/2008.

[151] La visita domiciliaria y el informe social son instrumentos del aparato técnico del trabajo social, aunque no son de su exclusividad. El informe constituye una descripción detallada, relativamente estandarizada en sus dimensiones, de las condiciones ambientales, familiares, de vivienda, ingresos y otros medios de vida de los hogares.

[152] Información general sobre la estrategia de territorialización del MDSN entre 2003 y 2009 puede encontrarse en LB - MDSN (2007: 253 y ss.) y MDSN (2009: 152 y ss.).

[153] Además de la concepción “trabajista” de la problemática de la pobreza,

este era el discurso mediante el cual se descartaba la implementación de una política universal, deslocalizada, de transferencia de ingresos, al estilo de lo que luego fue la AUH.

[154] La gestión de la AUH se canalizó a través de los CDR del MDSN, pero también de las delegaciones locales de la Anses y el Ministerio de Trabajo.

[155] Véase “Estilo K en su máxima expresión”, La Nación, 27/8/2006. Los CIC santacruceños se inscribieron en el nivel municipal, centralizando recursos y generando una instancia de vinculación directa y cotidiana con las personas. Tenían características funcionales muy similares a las de los CIC nacionales. Agradecemos a Pamela Sosa por habernos brindado información sobre este punto, derivada de su investigación sobre la construcción del Frente para la Victoria (FpV) en Santa Cruz.

[156] Véase “Alicia Kirchner, con aires de campaña, apunta al conurbano”, La Nación, 4/9/2006.

[157] Véase “¿Por qué explotan ahora los conflictos?”, La Nación, 30/9/2009.

[158] Véase <www.desarrollosocial.gob.ar/mapa#?cat=cic> (consultado: 4/8/2016).

[159] De hecho, la AUH, que estaría a cargo del Anses, dispondría de los CDR y los CIC, junto con las oficinas del MTEySS y las propias, como sitios para la tramitación de las asignaciones.

[160] Esto quiere decir que el programa no otorgaba ningún bien o servicio, sino que realizaba un trabajo de soporte “humano” a parte de la implementación local de los planes estratégicos del MDSN, administrados desde otras áreas.

[161] Hasta fines de 2008, las que participaban del programa eran organizaciones de desocupados cuya expansión había estado ligada a las movilizaciones de 2001-2002 (Barrios de Pie y la Federación Tierra y Vivienda) y organizaciones consolidadas o surgidas a partir del gobierno de Néstor Kirchner (el Movimiento Evita, el Frente Transversal Nacional y Popular y Militancia Federal, entre otros grupos más pequeños). El programa también articuló acciones con la Asociación Madres de Plaza de Mayo. En definitiva, se constituyó en un espacio de convergencia del amplio espectro de organizaciones sociales afines al gobierno kirchnerista.

[162] Tanto era así que el propio programa generaba organizaciones. Por ejemplo, Militancia Federal agrupaba a militantes que ingresaron al programa como FpV, así como a los que se desvincularon de las organizaciones a través de las cuales habían ingresado o que no tenían filiaciones orgánicas. Es decir, era una agrupación que reunía a los "sueltos" y que, a diferencia del resto, surgió ligada a su estructura.

[163] Véase el Decreto PEN 551/06 y la Resolución MDSN 1573/06.

[164] Para información adicional, véase LB–MDSN (2007: 275 y ss.).

[165] Esta iniciativa estuvo, hasta 2006, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica y luego en la Subsecretaría de Abordaje Territorial.

[166] "Los Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social", 2007.

[167] Entre 2003 y 2007, el informe citado consigna un incremento del 300% en la cantidad de trabajadores sociales contratados por el MDSN. Un análisis de las relaciones entre la recomposición de los saberes asistenciales en el ministerio y el desafío de producir una práctica asistencial próxima puede encontrarse en Perelmiter (2012).

[168] Susana, funcionaria de Economía Social, entrevista con la autora, 29/5/2008.

[169] Este dato surge de las entrevistas. Por desgracia, no pudimos acceder a información cuantitativa que nos permitiera ponderar, con mayor precisión, cambios en el volumen de recursos destinado a viáticos, la cantidad de viajes realizados y las localidades de destino.

9. Derechos humanos: de la amnistía encubierta a un modelo de justicia impartida

Damián Loreti

Luis Lozano

Busquemos nuestro punto de partida lejos de aquí, vayamos a Tanzania. Enfoquemos nuestro problema desde una soleada ladera de la provincia de Arusha. Allí, dentro de una casa relativamente grande, en un pueblo muy pequeño, una suerte de acontecimiento tuvo lugar. La casa estaba colmada de gente; la mayoría de las personas adultas del pueblo y varias de los pueblos cercanos estaban allí. Era un acontecimiento feliz, se escuchaban charlas, se hacían bromas, se veían sonrisas, la atención era entusiasta, no había que perderse una sola frase. Era un circo, era un drama. Era un juicio.

C. Nils (1992: 160)

Mientras se cierra este capítulo, entran en su fase final los alegatos en dos de los mayores juicios por crímenes de lesa humanidad de la historia argentina: la megacausa ESMA y la Operación Cóndor. El primero de ellos es, en realidad, el tercer juicio oral por delitos de lesa humanidad cometidos en la Escuela de Mecánica de la Armada, el mayor centro clandestino que funcionó en el país entre 1976 y 1984. En la causa hay 67 imputados por los crímenes cometidos en perjuicio de 800 víctimas. En simultáneo, en el debate oral y público por los delitos de lesa humanidad perpetrados en el marco de la denominada “Operación Cóndor” –nombre que recibió la coordinación represiva de las dictaduras del Cono Sur para eliminar las fronteras en la persecución y exterminio de los

disidentes políticos– se juzga a 22 imputados por 175 hechos.

Ambos procesos emblemáticos llegarán a su fin poco después del recambio presidencial de diciembre de 2015, en un nuevo hito del juzgamiento de crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado. Este proceso funcionó como un rasgo constitutivo de la identidad política del kirchnerismo y resignificó en gran medida las relaciones entre Estado y sociedad en nuestro país.

Hace ya muchos años, Juan Méndez identificaba cuatro obligaciones de los Estados para enfrentar graves violaciones a los derechos humanos: investigar y dar a conocer los hechos que se puedan establecer fehacientemente (verdad); procesar y castigar a los responsables (justicia); reparar integralmente los daños morales y materiales ocasionados (reparación); y depurar las fuerzas de seguridad o, incluso, los cargos públicos removiendo a quienes se sepa han cometido, ordenado o tolerado estas violaciones (depuración) (Méndez, 1997: 526).

A partir de esta caracterización, los años del kirchnerismo se presentan como una etapa de avances decisivos sobre las dos primeras dimensiones, mediante la incorporación de las reivindicaciones históricas de las víctimas y sus familiares en un lugar central de la agenda de políticas públicas desde los tres poderes del Estado. La tercera dimensión también tuvo un despliegue diferente y ampliado a lo largo de esta etapa, que abarcó la continuidad de las políticas de reparación económica –no exentas de conflictos–, así como el desarrollo de medidas de restañamiento asociadas a políticas activas de memoria. Las mayores tensiones aparecen, sin dudas, en el análisis de los avances y retrocesos en materia de democratización y depuración de las fuerzas armadas y de seguridad. En este último aspecto, medidas activas destinadas al refuerzo del gobierno civil de las fuerzas y su incorporación a la institucionalidad democrática –como la derogación del antiguo Código de Justicia Militar, la reforma curricular y del régimen de estudio de las Fuerzas Armadas o la eliminación de barreras al ingreso igualitario en las fuerzas de seguridad federales, entre muchas otras– conviven con retrocesos graves como la designación del entonces general de División César Milani como jefe del Estado Mayor General del Ejército, en abril de 2013; su sostenimiento en ese cargo y su ascenso al grado de teniente general, a pesar de las denuncias que daban cuenta de su participación en crímenes de lesa humanidad.[170]

Sin dejar de ver sus matices y claroscuros, es posible señalar que el proceso colectivo de construcción de memoria, verdad y justicia encontró su punto culminante en nuestro país a lo largo de los últimos doce años, lo cual se tradujo no sólo en los juicios que dieron lugar a sanciones penales efectivas para muchos de los responsables, sino también en acciones de parte del Estado en materia de educación, reparación y adopción de medidas que garanticen la no repetición. En simultáneo, y también con un protagonismo central de los organismos de derechos humanos, se avanzó en la generación de mecanismos de acceso a la información y fortalecimiento del derecho a la verdad. La identificación de nietos apropiados, la ampliación de las investigaciones sobre complicidad económica con el terrorismo de Estado y la persecución penal a los responsables civiles del genocidio son algunos de los legados de esta etapa que deberán profundizarse en el futuro inmediato.

Con un recorte arbitrario, como toda selección, este capítulo busca reconstruir ese proceso que dio lugar a un nuevo basamento político e institucional para nuestra democracia, al tiempo que funcionó como columna vertebral para la construcción de poder político del kirchnerismo.

El fin de la impunidad

A fines de 2000, los abogados de Abuelas de Plaza de Mayo y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) reclamaron la nulidad de las leyes de obediencia debida (Ley 23.492) y punto final (Ley 23.521) en una causa en la que se denunciaba la apropiación de Claudia Victoria Poblete. El juez Gabriel Cavallo, a cargo del Juzgado Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal nº 4, ya había procesado a dos miembros de las fuerzas de seguridad: Julio Héctor Simón (conocido como el “Turco Julián”) y Juan Antonio Del Cerro (conocido como “Colores”), por considerarlos partícipes en la apropiación de la niña. Sin embargo, la causa expresaba una contradicción fundamental en la medida en que se podía investigar y castigar el delito del que había sido víctima la niña secuestrada, pero nada se podía hacer con la desaparición de sus padres –José Poblete y Gertrudis Hlaczik de Poblete–, que estaba amparada por las leyes de impunidad.

José Poblete fue secuestrado el 28 de noviembre de 1978 en el barrio porteño de Flores por un grupo de tareas que declaró pertenecer a las “fuerzas conjuntas”. El mismo día, policías de la provincia de Buenos Aires secuestraron en su domicilio de la localidad de Guernica a su pareja, Gertrudis Hlaczik de Poblete, y a Claudia Victoria, la hija de ambos, que tenía entonces ocho meses. Gertrudis era estudiante de Psicología. José era chileno y trabajaba como técnico tornero, en 1971 había perdido sus dos piernas como consecuencia de un accidente automovilístico y ese mismo año participó en la fundación del Frente de Lisiados Peronistas (FLP), que se disolvió en 1974, y luego, junto con Gertrudis, formaron parte de distintas agrupaciones políticas con eje en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Los testimonios de sobrevivientes permitieron confirmar que los tres integrantes de la familia fueron trasladados al centro clandestino El Olimpo (División Mantenimiento Automotores de la Policía Federal Argentina). El matrimonio fue torturado y maltratado en forma continua hasta su desaparición. Claudia Victoria, en tanto, solo permaneció dos días en cautiverio junto con sus padres. Luego fue entregada al teniente coronel y agente de inteligencia del Ejército Ceferino Landa y a su esposa, Mercedes Beatriz Moreira, quienes la inscribieron como hija propia bajo el nombre de Mercedes Landa. Recién en el año 2000 Claudia Victoria recuperó su verdadera identidad. En junio de 2001, Landa y Moreira fueron condenados a nueve años y medio, y cinco años de prisión, respectivamente, por la apropiación de la bebé y la supresión de su identidad.

La querella sostenía que, más allá de que las conductas que se imputaban en esta causa constituían delitos previstos en el Código Penal, eran también crímenes de lesa humanidad de acuerdo con la definición del derecho internacional de los derechos humanos, con jerarquía constitucional en nuestro país. De tal modo, su imprescriptibilidad, contenido, naturaleza y condiciones de responsabilidad se encontraban establecidas por el derecho internacional con independencia de los criterios que pudieran fijar los Estados en su ordenamiento legal interno.

En marzo de 2001, el juez Cavallo hizo lugar al planteo de las querellas y, a partir de esos argumentos, declaró la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final para este caso y extendió el procesamiento para Simón y Del Cerro por las desapariciones forzadas del matrimonio Poblete-Hlaczik. La decisión del juez de primera instancia fue confirmada en noviembre del mismo año por la Cámara Federal en un fallo unánime y dio origen a una nueva etapa en la lucha contra la impunidad que las víctimas y sus familiares habían sostenido con las

más diversas estrategias a lo largo de veinticinco años.

A raíz de estas sentencias, los jueces que hasta entonces habían aplicado de manera automática las leyes de impunidad sin hacer mayores consideraciones jurídicas y sin tomar en cuenta el derecho penal internacional y el derecho internacional de los derechos humanos comenzaron a adoptar decisiones similares a las del caso “Poblete” en causas que se encontraban en trámite. Además, se presentaron numerosas denuncias en todo el país que invocaban la nueva jurisprudencia. En septiembre de 2002, el entonces procurador general de la nación, Nicolás Becerra, se pronunció a favor de la confirmación de las sentencias de primera y segunda instancia. El caso quedó entonces en condiciones de ser resuelto por la Corte Suprema. Sin embargo, habrían de pasar tres años y un recambio casi completo de los miembros del máximo tribunal antes de que este se expidiera.

Luego de las primeras sentencias que declararon la inconstitucionalidad de las leyes, el entonces presidente Fernando de la Rúa intentó llevar calma al poder militar, inquieto por los avances judiciales tanto a nivel local como en el exterior.[171] Apenas quince días antes de abandonar anticipadamente el poder en medio de la brutal represión del 19 y 20 de diciembre de 2001, De la Rúa firmó el Decreto 1581/2001,[172] en el que rechazaba todos los pedidos de extradición contra represores argentinos. De esta manera se obturaba cualquier posibilidad de juzgamiento fuera del país.

Con la asunción del senador Eduardo Duhalde como presidente interino tras la salida de De la Rúa, el lobby del poder militar se concentró en frenar los avances de la justicia local y, más concretamente, lograr un pronunciamiento de la Corte Suprema que convalidara la constitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final. De acuerdo con la investigación realizada por Horacio Verbitsky, el pacto incluía el desistimiento de cualquier juicio político contra los ministros de la Corte Suprema (Verbitsky, 2011).

Sin embargo, tras la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, y en apenas dos semanas, el proceso tomó un rumbo inesperado. El nuevo presidente descabezó la cúpula militar que se había reorganizado políticamente mientras procuraba consolidar su alianza con el poder judicial e impulsó el juicio político a los ministros de la Corte que habían integrado la llamada “mayoría automática” durante la década precedente. El Congreso se sumó a la línea definida por el Ejecutivo y en agosto de 2003 declaró la nulidad de las leyes de

obediencia debida y punto final. Sólo faltaba el fallo del máximo tribunal, que todavía se hacía esperar mientras avanzaba el recambio de los ministros de la Corte por juristas respetados, en el marco de un proceso abierto y transparente, como nunca antes se había vivido en nuestra historia democrática.[173]

En paralelo con el derrotero judicial y legislativo que abriría las puertas al juzgamiento, tuvo lugar un reconocimiento político que instituyó al proceso de memoria, verdad y justicia como un pilar simbólico fundacional del incipiente kirchnerismo. En este marco, el 24 de marzo de 2004, al cumplirse un nuevo aniversario del golpe militar de 1976, Néstor Kirchner avanzó con dos actos que definirían buena parte de la nueva etapa que ya había comenzado. Por la mañana ordenó descolgar de la galería de antiguos directores del Colegio Militar los cuadros de los dictadores Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone. Apenas unas horas más tarde, en el predio de la ex ESMA, el presidente reconoció la responsabilidad del Estado por los crímenes cometidos en ese centro clandestino y ordenó su recuperación como sitio de memoria, un histórico proyecto de los organismos de derechos humanos.

Habían pasado apenas veintisiete meses del estallido de diciembre de 2001, con su saldo de más de treinta muertos en todo el país. La institucionalidad democrática, sin embargo, parecía robustecida. Y el paradigma de derechos humanos emergía como piedra basal de la nueva etapa.

El 14 de junio de 2005 la Corte Suprema, ya parcialmente renovada, declaró la invalidez e inconstitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final. El fallo fue ratificado por el entonces presidente del máximo tribunal, Enrique Petracchi, y los ministros Antonio Boggiano, Juan Carlos Maqueda, Raúl Zaffaroni, Elena Higthon, Carmen Argibay y Ricardo Lorenzetti. El ministro Carlos Fayt votó en disidencia, rechazando el planteo de inconstitucionalidad, mientras que Augusto Belluscio se abstuvo. Como consecuencia de este fallo –al que se sumaría en julio de 2007 la declaración de inconstitucionalidad de los indultos dictados por decreto por el ex presidente Carlos Menem en 1989–, la vía judicial quedó formalmente allanada para avanzar con los juicios a los responsables de crímenes de lesa humanidad.

La primera sentencia llegaría al año siguiente, luego del juicio oral contra el represor Julio Simón, quien fue condenado el 4 de agosto de 2006 a veinticinco años de prisión por los delitos cometidos contra José Poblete, Gertrudis Hlaczik y su hija Claudia Victoria. Un mes más tarde, en La Plata, fue condenado a

prisión perpetua el ex jefe de operaciones de la Policía Bonaerense, comisario Miguel Etchecolatz. También en La Plata, pero en octubre de 2007, fue condenado a prisión perpetua el capellán católico, presbítero Christian von Wernich. En diciembre de ese año en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) llegaría la primera sentencia a militares tras la reapertura de los juicios: en la causa conocida como “Batallón 601” fueron condenados el ex jefe del Ejército Cristino Nicolaides y siete militares que ejercían cargos jerárquicos en aquella unidad de inteligencia.[174] En 2008 fueron condenados en Tucumán los generales Domingo Bussi y Luciano Benjamín Menéndez. En 2010, en San Martín, fue condenado el último presidente de facto, Reynaldo Bignone, considerado responsable de los crímenes contra 58 víctimas cometidos en el centro clandestino de Campo de Mayo. También ese año recibió su primera condena luego del Juicio a la Juntas el dictador Jorge Rafael Videla.

Este proceso de justicia, como veremos a continuación, no estuvo exento de obstáculos y nuevos retrocesos. No obstante, pasados diez años del fallo de la Corte que anuló las leyes de impunidad, los números de los juicios muestran en qué medida representaron un punto de inflexión para nuestra democracia. En junio de 2015, sobre un total de 645 personas juzgadas –entre militares, civiles y miembros de fuerzas de seguridad–, 592 habían sido condenadas por crímenes de lesa humanidad, mientras que 53 resultaron absueltas. Además, otros 278 imputados –de los cuales 206 no habían tenido nunca una sentencia previa– se encontraban en juicio (Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, Procuración General de la Nación, 2015).

Un camino escarpado

Como se dijo, a partir de la condena a Simón en 2006 el proceso de justicia enfrentó nuevos obstáculos. En primer lugar, la enorme resistencia de parte de los sectores más refractarios de la administración de justicia. Con el tiempo, quedaría demostrado en diversas jurisdicciones del país que la actitud de ciertos magistrados y funcionarios empeñados en frenar el avance de las causas por crímenes de lesa humanidad tenía que ver no sólo con posicionamientos políticos personales, sino también con una necesidad muy concreta de encubrir su propia responsabilidad en algunos de esos crímenes aberrantes (Bohoslavsky,

2015).

Casos como los de los ex jueces de Mendoza Otilio Romano, Luis Miret, Rolando Carrizo, Guillermo Petra Recabarren y Gabriel Guzzo –quienes están siendo juzgados mientras se escribe este capítulo– resultan emblemáticos. Pero no son los únicos. En Salta se encuentra procesado el ex juez Ricardo Lona en el marco de la causa por la denominada “Masacre de las Palomitas”. En Jujuy, los jueces Carlos Olivera Pastor y Luis Renato Rabbi Baldi Cabanillas, junto con otros funcionarios judiciales y abogados, fueron denunciados por entorpecer las investigaciones en casos de lesa humanidad. Algo similar había ocurrido en los inicios del proceso con el juez de la Casación Federal Alfredo Bisordi y el fiscal ante ese mismo tribunal Juan Martín Romero Victorica, ambos actualmente jubilados. Los ejemplos continúan en todo el país y muestran un aspecto central del proceso: el enorme cisma que causó al interior de un poder del Estado que se había mantenido al margen de la renovación democrática. Ese impacto va a tener consecuencias hasta la actualidad y forjará uno de los rasgos principales del período kirchnerista.

A la resistencia judicial se sumó, en especial en el primer período de los juicios, la violencia ejercida contra los testigos. Como se dijo, días después del fallo dictado por el Tribunal Oral Federal nº 5 de la CABA contra Julio Simón, el Tribunal Oral Federal nº 1 de La Plata condenó al ex jefe de la Policía Bonaerense, Miguel Etchecolatz, a cadena perpetua. A la jornada de lectura de la sentencia no asistió Jorge Julio López, uno de los testigos clave en ese juicio, cuya desaparición fue denunciada ese mismo día. El objetivo de los autores no podía ser otro que el amedrentamiento de la sociedad en general con el fin de afectar la continuidad de los juicios. Los procesos siguieron adelante, pero López nunca volvió a aparecer, y su caso no fue esclarecido.

Pasados varios meses, Luis Gerez, un testigo que había declarado en una causa contra el ex comisario de la Policía Bonaerense Luis Patti, fue secuestrado y apareció con vida dos días después, con evidencias de haber sido torturado. Al igual que en el caso de López, las hipótesis de investigación señalaron como autores a personas o grupos relacionados con el aparato represivo del Estado terrorista operando desde afuera, desde adentro o en colaboración con miembros de agencias de seguridad o fuerzas armadas del Estado (CELS, 2007). A estos casos se suman, hasta el día de hoy, diversas denuncias por amenazas e intimidaciones, contra víctimas, testigos, abogados particulares y operadores judiciales que participan del proceso. No obstante, y con mucho esfuerzo, a lo

largo de los últimos diez años se ha logrado un fortalecimiento de las agencias estatales destinadas a brindar protección y garantizar la realización de los juicios en condiciones seguras para todos los actores involucrados.[175]

Por otra parte, y con el objetivo de acelerar los juicios, en 2008 se creó la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Ordenada por la Justicia,[176] que funciona en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y se estableció un fondo de recompensas para quienes brinden información determinante para la detención de personas buscadas por la justicia en causas penales en las que se investiguen delitos de lesa humanidad. En 2013, se sumó a esta iniciativa la recompensa para quienes aporten datos relevantes a efectos de localizar a los jóvenes apropiados durante la última dictadura militar. Otra modificación trascendental del Código Procesal Penal de la Nación se produjo en 2009, con la incorporación del art. 218 bis, que permite la obtención de muestras de ADN tanto del imputado como de otra persona por medios alternativos.[177]

El derecho a la verdad

En simultáneo con el proceso de justicia, la revisión de los hechos vinculados al terrorismo de Estado tuvo –tal como preveía Juan Méndez en la cita que mencionamos al principio de este capítulo– su correlato en la búsqueda y reconstrucción de la verdad histórica sobre esos mismos hechos. Al igual que ocurre con el recorrido judicial, que no se inició ni terminó con los gobiernos kirchneristas, la verdad sobre el terrorismo de Estado comenzó en el relato de los sobrevivientes, de sus familiares y allegados. Esas narraciones, muchas veces fragmentarias, formaron parte del acervo histórico acumulado a lo largo de veinticinco años por los organismos de derechos humanos con escasa colaboración estatal y en los márgenes de los relatos oficiales que exigían reconciliación, perdón y olvido.

Si bien el derecho a la verdad no fue consagrado expresamente en los instrumentos internacionales de derechos humanos que surgieron a mediados del siglo pasado –como la Declaración Universal, la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana

sobre Derechos Humanos–, su reconocimiento deriva del desarrollo jurisprudencial y normativo de los últimos treinta años. En la actualidad existe suficiente consenso en torno a la idea de que el derecho a la verdad forma parte del más amplio derecho a la justicia que tienen las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

Esta creciente importancia quedó en evidencia con la decisión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2011, de crear una relatoría especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de crímenes graves y violaciones masivas de los derechos humanos. Se trata de un mandato orientado a reportar sobre las situaciones de países, los marcos normativos y las prácticas nacionales relacionadas con los mecanismos de justicia transicional que hacen frente a violaciones masivas de los derechos humanos y a violaciones serias del derecho internacional humanitario, así como a dar recomendaciones sobre asistencia.[178]

En su desarrollo doctrinario y jurisprudencial se ha admitido que el derecho a la verdad tiene dos dimensiones: una individual, que implica el derecho de los familiares de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a recibir información sobre el destino de sus seres queridos;[179] y otra social, relacionada con el derecho de toda la sociedad a conocer su pasado y su presente (Pochak y otros, 2014).

En cuanto a la primera dimensión, el derecho a conocer el paradero de las personas desaparecidas o secuestradas se encuentra amparado en el derecho del familiar o allegado de la víctima a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reconocido que las personas que ignoran el paradero de familiares desaparecidos sufren tal angustia y ansiedad que implica una violación a su derecho a la integridad psíquica y moral y, por tanto, la falta de información constituye un trato cruel, inhumano o degradante.[180] Progresivamente, el derecho a la verdad se reconoce, entonces, no sólo en casos de desapariciones forzadas, sino en todas aquellas graves violaciones a los derechos humanos.[181]

La dimensión social del derecho a la verdad abarca el derecho de los integrantes de la sociedad a recibir información y a conocer las circunstancias en que se produjeron las violaciones a los derechos humanos, sobre todo –aunque no de manera excluyente– en contextos de violaciones masivas y sistemáticas. A la

vez, involucra la preservación de la verdad en el tiempo, pues el conocimiento por un pueblo de su historia integra su patrimonio y tiene por objeto resguardar del olvido la memoria colectiva. Surge con claridad entonces que el derecho a la verdad genera en el Estado una obligación de investigar –y, en consecuencia, la posibilidad de conocer de manera cabal el pasado por la sociedad toda– y de preservar la memoria colectiva e impedir la repetición de crímenes contra la humanidad.

Es justamente esta dimensión social del derecho a la verdad la que encuentra como un instrumento fundamental para su desarrollo el derecho a la información; en otras palabras, el derecho de acceso a la información constituye una garantía indispensable para asegurar la implementación de medidas de no repetición de los hechos de pasado. La Corte IDH se ha pronunciado con claridad al respecto en 2010, en el caso “Gómez Lund”.[182] En esta sentencia, el tribunal regional concluyó que el Estado de Brasil había vulnerado, entre otros, el derecho de acceso a la información de los familiares de las víctimas al haber omitido entregar la información sobre las operaciones militares que habían provocado durante 1973 y 1974 la desaparición y muerte de los presuntos miembros del grupo de resistencia denominado “Guerrilha do Araguaia”.

La Guerrilha do Araguaia fue impulsada por una facción del Partido Comunista de Brasil y estuvo conformada por unos 80 combatientes que se instalaron en los márgenes del río Araguaia, en la región amazónica de este país, en el actual límite entre los estados de Pará, Maranhão y Tocantins, hacia 1967, con el objetivo de generar un foco guerrillero rural con proyección urbana en las localidades vecinas, emulando la experiencia de la revolución cubana y en sintonía con otras organizaciones de América Latina. A partir de 1972 el grupo sufrió una feroz represión por parte de las fuerzas armadas brasileñas que se intensificó en los dos años siguientes hasta completar su aniquilamiento. La mayoría de los militantes –70 personas de acuerdo con la sentencia de la Corte IDH–, muchos de ellos jóvenes de origen universitario, fueron víctimas de desapariciones forzadas. Menos de veinte sobrevivieron. Los hechos en torno a la represión de la Guerrilha do Aguarai permanecieron ocultos para la sociedad brasileña durante más de dos décadas. Incluso al interior de las propias fuerzas armadas el tema fue mantenido en estricto secreto. Recién hacia fines de la década de 1990, el reclamo de los familiares de las víctimas comenzó a ver la luz pública y algunos de sus pedidos fueron atendidos por distintas instituciones.

En su sentencia de 2010, la Corte IDH ordenó al Estado brasileño continuar

desarrollando las iniciativas de búsqueda, sistematización y publicación de toda la información sobre la Guerrilha do Araguaia, así como de la información relativa a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar en general, y lo exhortó a que adoptara todas las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que fueran necesarias para fortalecer el marco normativo de acceso a la información, de conformidad con los estándares interamericanos. Este proceso de reconocimiento a nivel regional del derecho a la verdad, que tuvo lugar en simultáneo con el avance de los juicios en la Argentina, aparece como una herramienta fundamental para mensurar y consolidar el resultado de esos juicios en función de su impacto social. De tal modo, aquellos relatos dispersos reunidos por los militantes del movimiento de derechos humanos y condenados a las sombras comenzaron a ser convalidados y reconstruidos con el valor de verdad histórica, en el marco de los propios procesos judiciales.

A esto se sumó una apertura inédita de los archivos oficiales, tanto del terrorismo de Estado como de las anteriores dictaduras padecidas por nuestro país a lo largo del siglo XX. En ese contexto se impulsó la desclasificación de archivos de múltiples agencias estatales, incluidas las fuerzas armadas y de seguridad federales, a la cual se sumaría la prohibición de dictar leyes o decretos secretos y la publicación de todas las normas que revestían ese carácter.[183] En noviembre de 2013 se produjo además el hallazgo de más de 1500 biblioratos en un subsuelo del edificio Cóndor –sede de la Fuerza Aérea– con documentación que incluía actas originales de 280 reuniones de la Junta Militar, realizadas entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983.

Este proceso revalorizó la noción de derecho a la verdad y puso a la Argentina al frente de un fenómeno que se expandió a toda la región en materia de acceso a la información sobre graves violaciones de derechos humanos.

Hacia un concepto de reparación integral

Las reparaciones económicas establecidas desde principios de la década de 1990 y ampliadas en los años posteriores[184] habían generado desde sus inicios una enorme tensión al interior del movimiento de derechos humanos, dado que

tenían lugar en el marco de una política general de impunidad. Tal como afirma María José Guembe:

La mayoría de los familiares de las víctimas aceptaron la reparación. Sin embargo, el cuestionamiento moral y político influyó en su comportamiento. Lamentablemente, estas dificultades no se transformaron en procesos de diálogo o discusión que hubieran contribuido a una elaboración colectiva del problema. El debate interno del movimiento de derechos humanos sobre esta medida fue tímido, críptico y puso de manifiesto un fuerte sentimiento de culpa por parte de los familiares (Guembe, 2008).

No obstante, los familiares lograron un punto central para evitar contradecir su estrategia en la búsqueda de verdad y justicia: el cobro de las reparaciones no implicó en ningún caso el reconocimiento de la muerte de las personas desaparecidas, ni de la impunidad de los crímenes cometidos. Por el contrario, fue el Estado el que debió reconocer su responsabilidad en la desaparición forzada y en las detenciones ilegales en aquellos casos por los cuales se pagaba una indemnización.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, esta política se sostuvo y se amplió. Pocos meses después de asumir, en 2003, el entonces presidente envió un proyecto de ley que fue sancionado por el Congreso, mediante el cual se prorrogó el plazo para la recepción de solicitudes de reparación y se convalidaron presentaciones previas que habían sido realizadas fuera del término establecido por la regulación anterior.[185] Además, a través de otra ley impulsada desde el Ejecutivo, se creó una reparación específica para las víctimas menores de edad durante el terrorismo de Estado.[186] Esta norma prevé la asignación de indemnizaciones bajo el régimen establecido por las regulaciones anteriores para aquellas personas que nacieron durante la privación de la libertad de sus madres; a los menores de edad que permanecieron detenidos debido a la detención o desaparición de sus padres y a quienes hayan sido víctimas de sustitución de identidad.

El impulso de las políticas de reparación económica por parte del gobierno kirchnerista no logró revertir, sin embargo, la ausencia de debate público sobre el

tema y la escasa relevancia que esta trascendente experiencia argentina ha tenido a nivel regional e internacional. Queda pendiente el desafío de repensar desde distintos espacios sociales (partidos políticos, organismos de derechos humanos, equipos de investigación en ciencias sociales) el valor que ha tenido esta política de reparaciones sostenida en el tiempo, desde el contexto de impunidad en el que se produjo su surgimiento hasta el modelo de justicia impartida que se desarrolló desde 2006. Siguiendo a Guembe, podemos partir de un diagnóstico inicial para dar cuenta del valor histórico de estas medidas:

Ni la justicia, ni la verdad, ni la compensación económica tienen la virtud de reparar la pérdida, pero importan un reconocimiento a las víctimas y del dolor y sufrimiento padecido por sus familiares. Esta cualidad repercute en el proceso individual y colectivo de superación del pasado y en este sentido tiene un valor fundamental (Guembe, 2008).

Luego de la última década, las medidas de reparación económica resultan inseparables de otro tipo de reparaciones de carácter simbólico, vinculadas con la adopción de políticas de memoria. Estas medidas activas representaron un nuevo reconocimiento a las víctimas por parte del Estado, contribuyeron a la consagración de la verdad histórica a partir de los resultados del proceso de justicia y constituyeron un avance en la consagración de garantías de no repetición.

Como afirma la antropóloga Valeria Barbuto:

La memoria se enlaza con otros temas de la agenda democrática. En este sentido, los sitios o lugares de memoria en el mundo convocan a poner a la memoria en acto: del genocidio a la eliminación de la discriminación, del apartheid a la igualdad, de la segregación a inmigrantes hacia la integración, de la represión a los excluidos a la inclusión social, de la guerra a la paz, de la impunidad a la justicia. El objetivo de hacer memoria no es la simple evocación de los hechos, sino la transformación social (2012).

Al mismo tiempo, existe un efecto reparador y a la vez potenciador del proceso en los testimonios de víctimas y testigos: el valor de verdad histórica que esas palabras adquieren al pasar por el tamiz del sistema judicial y del aparato estatal en general, al ser dichas por primera vez en una audiencia pública, al replicarse en sentencias, en publicaciones, en intervenciones artísticas, en museos o en escuelas. En palabras de Carolina Varsky:

Hoy podemos reconocer de manera diferenciada al menos dos instancias en cuanto a la construcción de los testimonios. Porque hubo un “sin nombre”, un recordar a otro, a los que no están y a los represores, y hay un ahora en que el sobreviviente comienza a hablar de su propio caso. Temas que habían sido dejados de lado o radicados en la esfera privada, como la violación sexual, comienzan a salir a la luz, y hoy por hoy hasta se debate si tiene sentido que se denuncie, por ejemplo, la violación de una persona que se encuentra desaparecida (2011).

Tanto en la implementación de la política de reparación económica como en la puesta en marcha de iniciativas en materia de recuperación de la memoria del terrorismo de Estado y también en el acompañamiento y asistencia psicológica a víctimas y testigos, tuvo una participación relevante la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, que permaneció bajo la gestión de Eduardo Luis Duhalde desde el 10 de diciembre de 2003 hasta su fallecimiento, el 3 de abril de 2012. La secretaría llevó adelante una política activa de creación de espacios de memoria y señalización de centros clandestinos de detención que nunca antes habían sido reconocidos como tales por el Estado, la mayoría de los cuales aún permanecían en manos de fuerzas armadas y de seguridad. De este modo, se pusieron en funcionamiento 34 espacios de memoria, concebidos como sitios de formación, promoción y construcción de una cultura respetuosa de los derechos humanos, mediante actividades culturales, educativas y artísticas, y se señalizaron más de un centenar de centros clandestinos a lo largo de todo el país.

Un último punto a tener en cuenta en el marco de estas medidas y que, si bien puede resultar anecdótico, es también representativo de la incorporación de las reivindicaciones históricas de los organismos de derechos humanos a la agenda estatal fue la declaración del día 24 de marzo como feriado nacional.

Previamente, mediante la Ley 25.653 sancionada en 2002, durante el gobierno de Duhalde, se había establecido que el 24 de marzo sería considerado el Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia, para conmemoración de las víctimas de la última dictadura militar. Pero iba a ser el kirchnerismo el que impulsara su reconocimiento como feriado nacional.[187] De este modo, la fecha considerada históricamente como un emblema de la resistencia del movimiento de derechos humanos frente a la indiferencia o el castigo estatal pasó a integrar el calendario oficial de feriados, con su correlato en actos escolares y reconocimientos públicos a nivel federal, provincial y municipal.

Los derechos humanos y la identidad política del kirchnerismo

Los derechos humanos emergieron, durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, como columna vertebral de una nueva forma de construcción de poder político y popular, a partir de su articulación con la agenda histórica de los organismos de derechos humanos y la inscripción de esa agenda en el centro de la atención estatal. Es decir, de la mano del kirchnerismo, que buscaba en esos primeros años su propia identidad como movimiento de alcance nacional, buena parte de la construcción social, política y jurídica forjada durante las dos décadas previas por los organismos de derechos humanos llegó al Estado, se incorporó a la agenda de cuestiones de los tres poderes y dio lugar a un proceso de renovación en las instituciones públicas.

Al mismo tiempo, los sucesivos gobiernos kirchneristas abrevaron en esa construcción como fuente de legitimidad, articulación de poder y diálogo con otros movimientos políticos y sociales. Esto no quiere decir que el andamiaje político del kirchnerismo se sostuviera exclusivamente en el paradigma de derechos humanos ni, mucho menos, que ese paradigma se expresara de manera homogénea en las políticas públicas o en los diferentes grupos y dirigentes que a lo largo de doce años formaron parte de los gobiernos y las alianzas oficialistas. Por el contrario, ese proceso estuvo atravesado por fuertes contradicciones. No obstante, el saldo del período muestra de modo muy claro la incorporación al Estado de la agenda histórica de reivindicaciones del movimiento de derechos humanos en relación con los crímenes de lesa humanidad y su traducción en políticas públicas concretas.

Es posible pensar este fenómeno desde la visión de Oscar Oszlak, cuando sostiene:

La ampliación del aparato estatal implica la apropiación y conversión de intereses "civiles", "comunes", en objeto de su actividad, pero revestidos entonces de la legitimidad que le otorga su contraposición a la sociedad como interés general. Además, este proceso conlleva –como contraparte material– la ampliación de los recursos que consolidarán las bases de dominación del Estado y exteriorizarán, en instituciones y decisiones concretas, su presencia material. La expansión del aparato estatal deriva entonces del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o "cuestiones") de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación (2012).

En el marco de esta transformación, el mandatario que había llegado a la presidencia con el 22,24% de los votos, tras salir segundo en la primera vuelta y luego de que su vencedor declinara presentarse a la segunda, aparecía apenas dos años más tarde como el líder de una fuerza política que se impuso en la mayoría de los distritos del país, incluida la provincia de Buenos Aires. Esa construcción, que permitió alcanzar en distintos momentos de la siguiente década altísimos niveles de aprobación social, resulta inseparable del impulso inicial a las políticas de derechos humanos, en general, y al proceso de memoria, verdad y justicia en particular.

El impulso atribuido al tema desde el Ejecutivo fue acompañado, con sus características y procesos propios, por los otros poderes del Estado. De otro modo, no sería posible pensar su génesis y desarrollo como fenómeno político asociado a una expansión estatal. Desde esta visión, el proceso de justicia permite analizar las relaciones entre los poderes del Estado y distintos sectores de la sociedad civil, en la materialización de una política pública que contó con un motor central: las víctimas. Tal como explica el ex canciller Jorge Taiana:

Cientos de personas han comparecido en carácter de procesados, víctimas y testigos en múltiples causas que se desarrollan en todo el territorio nacional.

Cabe destacar que, dadas las características propias de estos procesos judiciales, la complejidad en la producción de la prueba, el número de testigos y víctimas, y el valor histórico y reparador de sus audiencias públicas –no sólo para las víctimas directas, sino para la sociedad en su conjunto–, su programación y desarrollo han demandado una coordinación sin precedentes entre los poderes del Estado, en particular representados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, la materialización del objetivo de impartir justicia respecto de los graves crímenes del pasado en la Argentina, como parte de una política de Estado, ha sido decididamente acompañada por las organizaciones de la sociedad civil, que también han contribuido a la consideración de los medios más idóneos para alcanzar este objetivo (2011).

En particular, como se dijo, la Corte Suprema con su composición renovada respaldó con fallos emblemáticos el derrotero judicial de las causas de lesa humanidad, en especial en los primeros años, durante los cuales se dirimieron cuestiones esenciales como la constitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final o la imprescriptibilidad de los crímenes juzgados. De este modo, el máximo tribunal, como cabeza del Poder Judicial, realizó un aporte imprescindible para la incorporación del tema entre las prioridades de política pública y dio un mensaje claro a los tribunales inferiores de todo el país. En palabras del presidente de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, “los juicios forman parte del contrato social de los argentinos” (Lorenzetti y Kraut, 2011: 9-10).

Esto no quiere decir que la Corte haya asumido en toda su dimensión transformadora el cisma que generó el proceso de justicia por los crímenes de lesa humanidad en el Poder Judicial federal. Al respecto, y teniendo en cuenta que el tema habilita consideraciones que exceden los objetivos de este capítulo, podemos decir que la Corte se limitó a administrar los conflictos que el proceso generó al interior del propio sistema de administración de justicia, llegando incluso a respaldar en algunos casos a figuras y sectores refractarios al proceso de juzgamiento, lo cual representa hasta la actualidad uno de los principales obstáculos para el avance de las causas.

Un desarrollo propio dentro del sistema de administración de justicia siguió el Ministerio Público Fiscal y su órgano de gobierno, la Procuración General de la

Nación. Desde la reapertura de los juicios, el entonces procurador general Esteban Righi instruyó a los fiscales para avanzar en las investigaciones de lesa humanidad y creó una Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado que tomó a su cargo la asistencia a fiscales en causas de todo el país. La Unidad Fiscal fue jerarquizada tras la llegada al cargo de la procuradora general Alejandra Gils Carbó, quien reemplazó a Righi en agosto de 2012. Al año siguiente, la unidad se convirtió en Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad y en ese ámbito comenzó a funcionar también una Unidad Fiscal especializada en casos de apropiación de niños y niñas, un antiguo reclamo de las organizaciones de derechos humanos.

Por su parte, el Congreso nacional, con sus diversas composiciones a lo largo de los doce años de gobiernos kirchneristas, avaló desde un primer momento los juicios, como se dijo, con la anulación de las leyes de obediencia debida y punto final. Como cierre de este camino que permitió desandar la impunidad consagrada en las dos décadas previas, sobre el final del segundo gobierno de Cristina Fernández, se sancionó la Ley 27.156, destinada a prohibir los indultos, amnistías y conmutaciones de penas en delitos de lesa humanidad.

A lo largo de más de una década el Congreso facilitó la aprobación de iniciativas destinadas a agilizar los procesos y, en ciertas coyunturas particulares, también asumió un rol de garante del apoyo a los juicios, más allá de las diferencias políticas. En este sentido destaca la declaración de los juicios como “política de Estado”, aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados a propuesta del CELS, el 12 de mayo de 2010, en el marco de la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo. De acuerdo con la resolución de la Cámara baja,

esta política de memoria y justicia, que nos distingue hoy como país en la comunidad internacional representa una bisagra ética fundamental del Estado de derecho que beneficia a la sociedad argentina en su conjunto.

En un sentido similar, en noviembre de 2015, de cara a la transición presidencial y a instancias del presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías

de Diputados, Remo Carlotto, todos los bloques suscribieron un compromiso para garantizar la continuidad de los juicios a los represores. Estas experiencias permiten pensar también en el rol del Congreso como espacio privilegiado para la articulación y la construcción de consensos básicos destinados a perdurar en el tiempo y a consolidar la institucionalidad democrática más allá de los vaivenes gubernamentales.

Respecto de este último punto, es claro que ese nivel de acuerdo –compartido con mayor o menor énfasis por todas las fuerzas políticas– así como el impulso dado por el oficialismo para la redefinición del rol del Estado y de las políticas públicas destinadas a poner fin a la impunidad para los hechos del pasado no implicaron un reposicionamiento general de las estructuras estatales respecto de las graves violaciones de derechos humanos del presente, que se manifiestan en la continuidad de prácticas y patrones sistemáticos de ejercicio arbitrario de la violencia estatal bajo nuevas formas democráticas.

Como explica Pilar Calveiro:

El modelo represivo actual en la Argentina –a partir del juicio y castigo de los responsables del terrorismo de Estado– establece una ruptura clave con el modelo desaparecedor que operó en los años setenta. Dicha ruptura es posible gracias a las formas actuales de dominación democrática, que implican otras modalidades de organización del poder político, el gobierno y el Estado. Sin embargo, también representa un claro posicionamiento de condena con respecto a las antiguas prácticas de impunidad estatal, cobijadas generalmente por las élites políticas. En concordancia con este reacomodo del Estado, se verifica la separación entre el poder militar y las policías, quedando estas últimas a cargo de las funciones de la seguridad interior. En clara sintonía con la tendencia predominante en las democracias globales, la represión estatal se ha orientado al endurecimiento de la legislación, la disminución de la edad penal, el incremento de las sanciones y el aumento de la prisión preventiva, todo lo cual ha redundado en el crecimiento de la población penitenciaria, compuesta principalmente por pobres (2011).

Palabras finales

El avance del proceso de memoria, verdad y justicia por los crímenes del terrorismo de Estado resultó fundante para el kirchnerismo, pero sus efectos no se limitan a esa caracterización, sino que influyeron también en la conformación de un clima de época marcado por la ampliación de derechos y libertades individuales. Siguiendo el modelo de los juicios de lesa humanidad, muchos de los procesos que tuvieron lugar en los años posteriores se basaron en el reconocimiento de demandas sociales de larga data que habían permanecido soterradas para las anteriores administraciones desde la recuperación de la democracia y que, por primera vez, encontraron en el Estado una vía para hacer realidad aquellos reclamos, entendidos como parte de una agenda amplia de derechos humanos. A la vez, esas conquistas respondieron a una idea de justicia impartida y de recuperación de la legitimidad de las instituciones democráticas, en respuesta a la impunidad consagrada en las décadas anteriores. En ese contexto también quedaron en evidencia grandes asignaturas pendientes para profundizar el proceso de democratización y ampliación de derechos. Desde esa perspectiva se pusieron en discusión cuestiones como el funcionamiento del sistema de administración de justicia, los problemas de representatividad al interior del movimiento obrero, el control civil de las fuerzas armadas y de seguridad, o las condiciones de inequidad en el acceso al debate público a través de los medios de comunicación, por mencionar algunos ejemplos.

Los avances en el proceso de memoria, verdad y justicia plantean de cara al futuro enormes desafíos para garantizar la plena vigencia de los derechos que esas políticas apuntan a consagrar y el no retroceso respecto de ciertos umbrales alcanzados en su cumplimiento. Entre esos desafíos destaca la necesidad de profundizar las investigaciones sobre casos en los que medie responsabilidad de actores civiles involucrados con el terrorismo de Estado. Este aspecto, históricamente documentado y denunciado por los organismos de derechos humanos como una faceta indivisible de la represión ilegal, había sido relegado en las causas penales, pero en la medida en que se amplió el alcance de los juicios, las declaraciones de testigos y víctimas demostraron el involucramiento directo de civiles (empresarios, abogados, autoridades de la Iglesia Católica, funcionarios judiciales, editores de medios de comunicación, etc.), en los graves crímenes denunciados.

En palabras de Verbitsky y Bohoslavsky:

Si bien desde el comienzo de la democracia ya habían sido objeto de atención y de estudio las causas económicas estructurales de la dictadura, la represión de los trabajadores y las consecuencias de las políticas económicas implementadas durante ese período, recién en los últimos años se ha comenzado a focalizar también en el rol y en la eventual responsabilidad (ya sea política, penal o civil) de aquellas personas, instituciones y empresas que suministraron bienes y/o servicios a la dictadura u obtuvieron de ella beneficios mientras le brindaban apoyo político, consolidando el régimen y facilitando la ejecución del plan criminal (2013: 11-12).

Los avances en investigaciones emblemáticas sobre complicidad empresarial, como aquellas que involucran a los responsables el Ingenio Ledesma en Jujuy, el diario La Nueva Provincia en Bahía Blanca, la papelera Papel Prensa o las automotrices Ford y Mercedes Benz, entre otras, muestran la senda de continuidad por la que debiera transitar en los próximos años el proceso de juzgamiento. Para ello también resultará decisivo el apoyo que pueda brindar la comisión bicameral creada en el ámbito del Congreso nacional en noviembre de 2015 para investigar y dar seguimiento a los temas vinculados con la complicidad económica.[188]

Otro de los puntos que el proceso de juzgamiento ha permitido ampliar es el registro e investigación de casos de abusos sexuales cometidos durante la última dictadura. Desde 2010, cuando se registraron las primeras condenas en Santa Fe y Mar del Plata, cerca de 70 personas fueron declaradas culpables por su responsabilidad en este tipo de hechos, cometidos en el marco de otros crímenes de lesa humanidad. Las investigaciones al respecto también se han ampliado y representan un elemento fundamental para identificar y comprender el componente específico de violencia sexual que padecieron tanto hombres como mujeres en el marco del terrorismo de Estado. Para Balardini, Oberlin y Sobredo:

El arrasamiento del sujeto como tal fue claramente el propósito de todos los modos de tortura perpetrados. También fue el objetivo de la violencia sexual.

Las violaciones como modo de “iniciación” inmediatamente después del secuestro ocupan el mismo lugar en la estructura de funcionamiento del CCD que el marco de impunidad en que se realizaban los secuestros, la privación sensorial, los golpes, la privación de la identidad, las amenazas o el resto de los tormentos físicos. Tormentos ejercidos sobre los cuerpos que tuvieron como objetivo quebrar la voluntad, los ideales, el compromiso solidario, los restos de esperanza; en síntesis, quebrarlos en su humanidad (2011).

Si bien las líneas de ampliación y enriquecimiento del proceso de justicia por los crímenes del terrorismo de Estado resultan bastante claras, también son evidentes las amenazas y los posibles retrocesos. La llegada de un nuevo gobierno a partir del 10 de diciembre de 2015, con un discurso de profunda confrontación con los pilares de la construcción kirchnerista, abre un escenario de incertidumbre en cuanto al apoyo del Ejecutivo, que en la mayoría de los casos resulta imprescindible para apuntalar los procesos judiciales. A la vez, los sectores que ejercieron una tenaz resistencia a los juicios desde el propio sistema judicial es posible que encuentren un contexto propicio para la demora indefinida de los procesos. A esto se suman los reclamos de agrupaciones de defensa de los civiles, militares y miembros de fuerzas de seguridad condenados por delitos de lesa humanidad, que exigen impunidad o –como mínimo– el acceso a beneficios como la prisión domiciliaria en casos que no cumplen los requisitos para su otorgamiento.

Es decir, lejos de considerar a los juicios y los avances en materia de acceso a la información, reconstrucción de la verdad histórica, políticas de memoria y reparaciones, como un punto de llegada, creemos que representan más bien una importante plataforma de partida. A la luz de lo ocurrido entre 2003 y 2015, resulta innegable que esa plataforma constituyó también una de las marcas identitarias de los años del kirchnerismo y que representó un cambio de paradigma respecto de las agendas de políticas públicas asumidas por los anteriores gobiernos desde la recuperación de la democracia.

El futuro muestra, por un lado, la necesidad de sostener y ampliar el proceso de juzgamiento y resistir cualquier retroceso en ese sentido. Por otro, resurge, al cabo de estos doce años, la necesidad de fortalecer una agenda que combine estrategias de denuncia y diálogo con el Estado respecto de cuestiones urgentes vinculadas con violaciones de derechos humanos perpetradas en la actualidad, en

particular por parte de las fuerzas de seguridad y los servicios penitenciarios.

En síntesis, los años del kirchnerismo han ofrecido variadas alternativas a la impotencia de la lucha contra la impunidad consagrada en las dos décadas previas. Finalizada esa etapa, un piso de reconocimiento permanece como saldo positivo e irreductible en las agendas estatales. Sin embargo, en los días por venir el reconocimiento de lo alcanzado y la ampliación del campo de sentido acerca de lo que implica la defensa de los derechos humanos en la Argentina seguirá siendo materia de disputa. Los distintos colectivos sociales que abrazaron este paradigma antes, durante y después de la construcción kirchnerista y muchas veces en conflicto con ella –organismos de derechos humanos, sindicatos, organizaciones territoriales y políticas, universidades–, están llamados a desempeñar un rol fundamental en los nuevos tiempos, como lo hicieron desde la recuperación de la democracia.

Bibliografía

Balardini, L. y otros (2011), “Violencia de género y abusos sexuales en los centros clandestinos de detención. Un aporte a la comprensión de la experiencia argentina”, en CELS, Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.

Barbuto, V. (2012), “Los sitios de memoria en la agenda de la democracia”, Democracia y Derechos, 2(3), Buenos Aires, abril.

Bohoslavsky, J. P. (ed.) (2015), ¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura, Buenos Aires, Siglo XXI.

Calveiro, P. (2011), “Formas y sentidos de lo represivo entre dictadura y democracia”, en CELS, Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de

crímenes de lesa humanidad en Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.

CELS (2007), Derechos humanos en Argentina. Informe 2007, Buenos Aires, Siglo XXI.

Guembe, M. J. (2008), “La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos”, en C. Díaz (ed.), Reparaciones para las víctimas de la violencia política, ICTJ.

Lorenzetti, R. y A. Kraut (2011), Derechos humanos. Justicia y reparación, Buenos Aires, Sudamericana.

Méndez, J. (1997), “Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos”, en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, Buenos Aires, Del Puerto.

Nils, C. (1992), “Los conflictos como pertenencia”, en AA.VV., De los delitos y de las víctimas, Buenos Aires, Ad Hoc.

Oszlak, O. (2012), La formación del Estado argentino. Orden, progreso y reorganización nacional, Buenos Aires, Ariel.

Pochak, A. y otros (2014), “El acceso a la información como herramienta para garantizar el derecho a la verdad”, en D. Loreti y L. Lozano, El derecho a comunicar, Buenos Aires, Siglo XXI.

Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, Procuración General de la Nación (2015), “A diez años del fallo ‘Simón’. Un balance sobre el estado actual del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad”, Buenos Aires, junio, disponible en <www.fiscales.gob.ar> (consultado: 21/7/2015).

Taiana, J. (2011), “Prólogo”, en CELS, Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.

Varsky, C. (2011), “El testimonio como prueba en procesos penales por delitos de lesa humanidad. Algunas reflexiones sobre su importancia en el proceso de justicia argentino”, en CELS, Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.

Verbitsky, H. (2011), “Entre olvido y memoria”, en G. Andreozzi, Juicios por crímenes de lesa humanidad en Argentina, Buenos Aires, Atuel.

Verbitsky, H. y J. P. Bohoslavsky (eds.) (2013), Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura, Buenos Aires, Siglo XXI.

[170] Recién el 23 de junio de 2015, Milani pidió su pase a retiro por “razones estrictamente personales” y fue reemplazado por el general de División Ricardo Luis Cundom.

[171] Represores argentinos ya habían sido condenados en ausencia en procesos que tuvieron lugar en Francia, Italia y los Estados Unidos. Además, desde 1997, el juez español Baltasar Garzón solicitaba la extradición de un centenar de militares. Un pedido similar del juez Garzón al Estado chileno había dado lugar

a la detención del dictador Augusto Pinochet en Londres en septiembre de 1998. Allí permaneció detenido hasta marzo de 2000, cuando el gobierno británico dispuso su liberación argumentando que, por razones de salud, no estaba en condiciones de ser juzgado.

[172] Decreto 1581/2001, publicado en el Boletín Oficial, 5/12/2001: "Cooperación internacional en materia penal–Establécese la doctrina que se aplicará en los pedidos de asistencia judicial o extradición formulados por tribunales extranjeros".

[173] Véanse los Decretos 222/2003 y 1172/2003.

[174] El juez Ariel Lijo también impuso penas de veinticinco años de prisión a Luis Jorge Arias Duval y Santiago Hoya; veintitrés a Juan Carlos Gualco, Waldo Roldán y Julio Simón; veintiuno a Carlos Fontana, y veinte a Pascual Guerrieri.

[175] Al trabajo de las agencias especializadas del Poder Ejecutivo se sumó desde marzo de 2009 la conformación de la Comisión Interpoderes en el seno de la Corte Suprema, integrada por jueces federales de todo el país, representantes del Ejecutivo, del Senado, de la Procuración General de la Nación y de los organismos de derechos humanos que actúan como querellantes en las causas.

[176] Ley 26.375, sancionada el 21/5/2008.

[177] Ley 26.549, sancionada el 18/11/2009.

[178] Consejo de Derechos Humanos, Resolución 18/7, del 29/9/2011.

[179] Principio nº 4 de los Principios actualizados para la Lucha contra la Impunidad: "Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima". Por su parte, en palabras de la Corte IDH: "El deber de investigar hechos de este género subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de esta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que

el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance” (caso “Velásquez Rodríguez”, Honduras, sentencia del 29/7/1988, párr. 181).

[180] Al respecto se puede consultar, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte IDH: “Blake”, Guatemala, sentencia del 24/1/1998; “Villagrán Morales y otros”, Guatemala, sentencia del 19/11/1999; “Bámaca Velásquez”, Guatemala, sentencia del 8/11/2000. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a conocer la verdad como una derivación del derecho a no sufrir torturas o malos tratos, a un recurso efectivo y a una investigación eficaz (“Cyprus”, Turquía, sentencia del 10/5/2001; “Aksoy”, Turquía, sentencia del 18/12/1996; y “Kaya”, Turquía, sentencia del 28/3/2000). La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha adoptado un enfoque similar al del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En tal sentido, en sus “Principios y directrices sobre el derecho a un juicio imparcial y a la asistencia jurídica en África”, se infiere que el derecho a la verdad forma parte constitutiva del derecho a un recurso efectivo (véase “Amnesty International c. Sudan”, comunicaciones nº 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 de 1999).

[181] Desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias, torturas o detenciones arbitrarias masivas.

[182] Corte IDH, “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)”, Brasil, sentencia del 24/10/2010.

[183] Ley 26.134, sancionada el 16/8/2006. A lo largo de los sesenta días posteriores a la entrada en vigencia de esta ley fueron publicadas en el Boletín Oficial las leyes y decretos que habían permanecido hasta entonces con carácter secreto o reservado. El listado completo de esas normas se encuentra disponible en <www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=1&id=119160> (consultado: 31/7/2015).

[184] Véanse, entre otros, Decreto 70/91; Ley 24.043, sancionada el 27/11/1991; Ley 24.411, sancionada el 7/12/1994; Ley 24.823, sancionada el 7/5/1997.

[185] Ley 25.814, sancionada el 1/12/2003.

[186] Ley 25.914, sancionada el 30/8/2004.

[187] Ley 26.085, sancionada el 15/3/2006.

[188] “Comisión bicameral de identificación de las complicidades económicas y financieras durante la última dictadura militar para la búsqueda de la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y el fortalecimiento de las instituciones de la democracia”, creada por Ley 27.217, sancionada el 25/11/2015.

10. La militancia kirchnerista

Tres momentos del compromiso activo oficialista (2003 y 2015)[189]

Dolores Rocca Rivarola

Analizar la militancia oficialista –las bases de sustentación organizada de un gobierno– durante los doce años del kirchnerismo en el poder implica mucho más que examinar la trayectoria de Unidos y Organizados o de las múltiples organizaciones que confluyeron o se formaron en el seno del conjunto oficialista y al margen del Partido Justicialista (PJ). La militancia kirchnerista entre 2003 y 2014 incluyó a una multiplicidad de actores colectivos entre los cuales, sin duda, también estaban las redes territoriales autoidentificadas como parte del PJ. Estudiar esa militancia supone, entonces, contemplar a todos esos actores como parte de un conjunto sumamente heterogéneo, de fronteras fluctuantes a lo largo del período y con dinámicas internas que pendularon entre la tensa coexistencia, el antagonismo latente, la articulación y cooperación esporádicas, y distintas reconfiguraciones de los vínculos intraoficialistas.

El aglutinante real de esos fragmentos diversos no fue el Frente para la Victoria (FpV), que funcionó tan sólo como un sello electoral (de composición también oscilante),[190] sin constituirse como una organización política con una vida interna o con representación cotidiana de los distintos sectores que coexistían bajo su órbita formal en cada proceso electoral. Menos lo fue el PJ, que ni siquiera se consolidó a lo largo del período como un núcleo organizador de todo el conjunto ante el gobierno nacional. Lo más cercano a un aglutinante fue el propio kirchnerismo en el poder. Decir esto no equivale a un diagnóstico que identifique el vínculo de los espacios militantes kirchneristas como meramente

institucional o derivado de un objetivo instrumental de ocupar espacios de poder. Pero la cuestión de cómo se estructuró (o, más bien, no se estructuró) el oficialismo entre 2003 y 2015 es ineludible a la hora de pensar la militancia kirchnerista. Por ello, el abordaje propuesto aquí es en torno a esta militancia como un todo, en vez de un análisis por organización (aunque se hará menciones explícitas a varias de ellas a lo largo del capítulo).[191] Aunque el tipo de origen, dimensiones, modalidad organizativa, inserción territorial y otros aspectos hayan sido diferentes entre las organizaciones,[192] los testimonios de las entrevistas y las prácticas relevadas en la observación participante han permitido establecer un perfil general de la militancia kirchnerista en este período.

Ahora bien, ¿por qué sería pertinente analizar la militancia oficialista durante los gobiernos kirchneristas? Por lo menos, por dos razones. En primer lugar, debido a un contexto más general en el que la política aparece –en especial desde 2001, pero con antecedentes progresivos ya desde mediados de los años ochenta (Pousadela y Cheresky, 2004)– inmersa en lógicas mediáticas: la consulta constante de encuestas de opinión pública; la volatilidad en el comportamiento de los votantes entre cada comicio (e incluso, entre los distintos niveles del voto en un mismo ciclo electoral); el estancamiento de los niveles de afiliación formal a partidos en los últimos años, y la proliferación de electores que, consultados, no se identifican con un partido político (Manin, 1992; Montero y Gunther, 2002). En ese contexto, la persistencia de la militancia política deviene, en sí misma, un dato significativo. En segundo lugar, las administraciones kirchneristas, y sobre todo desde el conflicto agropecuario de 2008, apelaron marcadamente a la movilización de sus bases organizadas en distintas coyunturas. Como ilustración potenciada de esa característica, durante 2014 y 2015, al terminar varios actos políticos televisados desde la Casa Rosada, Cristina Fernández de Kirchner interpeló de modo directo, en más de doce oportunidades, a aglomeraciones de militantes, reunidos en los patios del edificio, a los que les dedicó discursos como interlocutores privilegiados. No se trataba, en estos casos, de una movilización en la calle, sino de actos cerrados, cuyo acceso dependía de la pertenencia a un colectivo o contingente movilizado y habilitado por la seguridad del evento. Es decir que, durante dos años, la entonces presidenta apeló directamente en muchas de sus intervenciones públicas a una audiencia militante –paralela a los espectadores televisivos–. Un entrevistado de la organización Peronismo Militante caracterizaba el momento de los “patios militantes” después de las cadenas nacionales como una “bajada de línea” de Cristina Fernández de Kirchner a los militantes, como una guía

política, directa y televisada de la “conductora” de pautas de cómo seguir (entrevista con Rufino, Peronismo Militante CABA, 1/10/2015). Asimismo, en la campaña presidencial de 2011, los spots televisivos asignaron a la militancia un lugar preponderante. Es decir, después de décadas de campañas (de distintos signos políticos, incluso la de Néstor Kirchner en 2003), que privilegiaban una imagen diferente, la del líder en un vínculo directo con la ciudadanía, el kirchnerismo elegía en 2011, en cambio, resaltar de un modo visual la intermediación militante, sustento caracterizado por la intensidad y la identidad, para autodefinirse como un espacio capaz de suscitar ese tipo de apoyo emocional y a la vez consciente, vehemente, movilizado.

El capítulo recorrerá dos ejes de análisis. Primero, establecerá una periodización a través de tres momentos, definidos sobre todo a partir de lo ocurrido con la relación entre la militancia kirchnerista y el peronismo (2003-2007, 2007-2009 y 2009-2015). Luego examinará, tomando en cuenta esos tres períodos, el carácter que fue asumiendo esa militancia al desarrollarse en el marco de una inserción institucional en el Estado.[193] Difícilmente pueda excluirse esta cuestión a la hora de intentar comprender el compromiso activo kirchnerista, sus concepciones, sentidos y prácticas. Fue desde el interior del Estado, incluso, que surgieron varias de las organizaciones más recientes.

Para desarrollar los ejes mencionados, hemos tomado como fuentes entrevistas semiestructuradas y la observación participante en actos políticos realizadas en dos trabajos de campo separados (2005-2010 y 2013-2015), ambos tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como en algunos distritos del Conurbano bonaerense. Dada la localización del trabajo de campo, los argumentos vertidos aquí, aunque puedan ser sugerentes para pensar la militancia en todo el país, se circunscriben tan sólo a la militancia kirchnerista en ese ámbito geográfico.[194]

Cabría aclarar, por último, que no se concibe aquí al militante en un sentido restringido como el que ocupa una posición inferior dentro de una organización, sino como aquel que tiene un compromiso político activo en el marco de una organización de pertenencia. A partir de esa definición, los entrevistados con algún cargo público de dirección en el Estado, un escaño en una cámara o asamblea legislativa o algún puesto organizativo como dirigentes también fueron considerados parte de la muestra.

Militancia kirchnerista y peronismo: tres momentos

La relación entre kirchnerismo y peronismo no sólo ha constituido una cuestión de interés académico, sino que ha sido motivo de acalorados debates entre los propios actores y en los medios de comunicación, con un punto álgido en las elecciones legislativas bonaerenses de 2005, donde el kirchnerismo y el duhaldismo compitieron bajo el sello FpV y PJ, respectivamente. Hay dos aristas en particular sugerentes para pensar esa relación kirchnerismo-peronismo. Una es el tipo de lazo que desarrolló o mantuvo el kirchnerismo con las redes territoriales del PJ, que a nivel local se organizan en “agrupaciones”.[195] La otra arista es el lugar que fue ocupando la identidad peronista, su tradición y simbología en las apelaciones kirchneristas y en la militancia. Si tomamos en cuenta ambas, podemos organizar la militancia kirchnerista en tres períodos o momentos: un primer momento (2003-2007), caracterizado por una suerte de desperonización, que se dio bajo la forma de una “despejotización”; un segundo momento (2007-2009) de breve “repejotización”, con la asunción de la conducción del PJ por parte de Néstor Kirchner; y, por último, un tercer momento (2009-2015), en el que la identidad y simbología peronista fueron reactivadas con intensidad en la militancia kirchnerista, pero esta vez en el seno de una galaxia de organizaciones por fuera del PJ, entre las cuales se destacó la agrupación La Cámpora.

Primer momento (2003-2007): desperonización

A diferencia de 2003, cuando la campaña presidencial de Néstor Kirchner se abocó, en las recorridas en territorio, a asociar a un todavía poco conocido candidato presidencial con algunos intendentes paradigmáticos de la estructura justicialista, una vez en el gobierno, asistimos a una desperonización en las apelaciones kirchneristas, sobre todo en 2004 y 2005, tanto por parte del presidente como de Cristina Fernández de Kirchner, entonces senadora nacional. Esa desperonización se dio en la forma de una despejotización, con una ausencia de iconografía peronista, la convocatoria a la denominada “transversalidad”, una especial consideración a organizaciones sociales afines (en las listas electorales

de 2005, en cargos en el Estado, en los impulsos a movilizarse a favor del gobierno, etc.) y, finalmente, la llamada “concertación” con un sector del radicalismo.

Por un lado, mientras Néstor Kirchner llamaba en público a reconfigurar el electorado de modo transversal (con un polo de centroizquierda y uno de centroderecha, neutralizando el antagonismo histórico entre radicalismo y peronismo), en sus declaraciones tendía a evitar valerse del clivaje peronismo-antiperonismo. Algo similar ocurría con los “tranversales”: dirigentes, funcionarios, legisladores que habían confluido en el kirchnerismo y no se sentían parte del justicialismo. Muchos de ellos, aunque habían hecho alguna parte de sus carreras militantes en el PJ o se consideraban a sí mismos peronistas, no planteaban esa identidad (en las entrevistas realizadas) como asociada al partido ni tampoco como central en sí misma para mirar el escenario político-electoral argentino de entonces. Pero, además, el presidente deslizaba algunas definiciones irritantes para las redes territoriales peronistas, como la del “pejotismo burocrático” –según Kirchner, “un aparato de poder vaciado de contenido, sin ideas” (Di Tella y Kirchner, 2003: 131)–. El Congreso del partido en 2004 se convirtió en un escenario ilustrativo de la tensión interna, y el presidente instó, poco después, a distintos gobernadores que habían asumido cargos partidarios en ese mitin a que renunciaran a estos, vaciando de contenido la conducción partidaria. El PJ quedaría acéfalo y permanecería intervenido desde 2005 por orden judicial. En ese sentido, podríamos pensar en términos de redes disgregadas del PJ.[196]

Pero, además, en los actos políticos en el territorio organizados por el área de Presidencia y en los afiches callejeros proselitistas, era posible constatar algo ya señalado por Altamirano (entrevistado en Natanson, 2004): la casi sistemática ausencia de iconografía justicialista. En La Matanza, distrito que las redes justicialistas locales siempre han caratulado como “la capital del peronismo” o el bastión histórico de esta fuerza desde la democratización, el contraste entre los actos organizados por el gobierno nacional (o por la coordinación de campaña electoral) y los preparados por la autoridad municipal o las redes locales del PJ era notorio en términos de la presencia de las clásicas representaciones visuales y de la liturgia peronista tradicional (logo del PJ, fotos de Eva y Perón, frases típicas, audio de la marcha justicialista). Y los militantes entrevistados de distintas agrupaciones locales, de ambos sectores del enfrentamiento electoral de 2005, también daban cuenta de la ausencia de iconografía peronista en los actos del oficialismo nacional, ante lo cual manifestaban cierta perplejidad e incluso

malestar, en el marco de una preocupación –explícita en las entrevistas– en torno al lugar del “peronismo organizado” dentro del conjunto oficialista. Es decir, expresaban la sensación de que las redes militantes del PJ no estaban siendo reconocidas como actor hegemónico, como el único capaz, en sus términos, de garantizar gobernabilidad. Lo que abonaba al malestar de quienes militaban en las redes locales del justicialismo –tal como se observaba en los testimonios– también era la coexistencia al interior del oficialismo con otros actores colectivos como los socialistas, los radicales y las denominadas organizaciones sociales kirchneristas.

De las cuatro organizaciones sociales de mayores dimensiones e inserción institucional durante ese período (2003-2007) –que eran el Movimiento Evita, Barrios de Pie, el Frente Transversal Nacional y Popular y la FTV–, fue el Movimiento Evita el que más vinculó su identidad a la tradición peronista. Coincidentemente, de las cuatro, fue esta la que desplegó una mayor vinculación y articulación con ciertas estructuras locales del PJ en los comicios de 2007. Eso no significaba que en la FTV y el Frente Transversal no hubiera dirigentes y militantes con una adscripción identitaria peronista. Pero no sólo se mantenían al margen del PJ, sino que tampoco postulaban, como organizaciones, esa tradición simbólica en el centro de sus apelaciones.

Los comicios legislativos de 2005 fueron un hito de este primer momento en la relación entre la militancia kirchnerista y la identidad peronista, pero no porque se tratase de una efectiva confrontación entre el kirchnerismo y el peronismo, como fue interpretado o presentado en su momento por algunos de los propios actores. La competencia entre los sellos FpV y PJ en esa ocasión (que llevaban como candidatas a Cristina Fernández de Kirchner y a Hilda “Chiche” Duhalde) no representó un enfrentamiento entre el kirchnerismo y las redes del PJ. De hecho, la mayor parte de esas redes y sus dirigentes fue alineándose con la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner en los meses previos. Entre ellos, algunos intendentes de municipios con un vasto padrón electoral (como los intendentes Balestrini, Alak, Descalzo, Othacehé, Ishii, Granados). Y sólo unos pocos (Cariglino, Curto, y Álvarez, entre otros) se mantuvieron en la plataforma duhaldista. En junio, 61 de los 74 intendentes peronistas de la provincia ya apoyaban al FpV (Página/12, 18/6/2005).

Las elecciones de 2005 fueron, de todos modos, un hito de este primer momento, en tanto el FpV incluyó en la composición de las listas legislativas nacionales, provinciales y locales a varios de aquellos actores colectivos que no integraban

el justicialismo, como los transversales del espacio partidario y las organizaciones sociales. A su vez, la campaña a nivel provincial tuvo un carácter desperonizado (Rodríguez, 2006).[197] Y los mismos adversarios del kirchnerismo definieron permanentemente el proceso, al menos en su propia retórica, como una embestida del gobierno contra el peronismo, y se asumieron, en consecuencia, como cruzados en la defensa de este. Aunque el balance de fuerzas de las redes de ambos polos de la contienda electoral mostrara que no se trataba de una disputa peronismo-kirchnerismo, el que los actores lo concibieran de ese modo era un dato revelador.

Segundo momento (2007-2009): breve repejotización

Las elecciones presidenciales de 2007 fueron una bisagra entre el primer momento y el segundo. Por un lado, algunos elementos parecían una continuidad del momento de desperonización. La candidatura de Cristina Fernández de Kirchner completó la fórmula presidencial con Julio Cobos, referente de un sector del radicalismo que gobernaba en cuatro provincias y 183 municipios; Cobos se había acercado al gobierno desde 2006 sin romper formalmente con la Unión Cívica Radical (UCR) –aunque algunos miembros serían expulsados y más tarde reafiliados– ni tampoco formar un partido nuevo. El gobierno eligió como sello electoral la "Concertación Plural", lo que provocó reparos en las redes territoriales del peronismo organizado. Como una ilustración palmaria de esa estrategia y de esta tensión latente, en un acto de campaña en La Tablada (La Matanza) que tuvo lugar, justamente, el 17 de octubre (Día de la Lealtad Peronista), Cristina Fernández de Kirchner hizo un relato de reconstrucción de esa fecha con un paralelismo hacia el presente que rozaba lo herético, sobre todo para el público casi unánime de militantes de agrupaciones del PJ local:

En aquel 17 de octubre [de 1945], millones de argentinos, radicales, mujeres y hombres que ni siquiera podían decirse peronistas, porque el peronismo no existía… El Partido Justicialista se funda después… Eran socialistas, radicales, conservadores como había sido mi abuelo, del conservadurismo popular en la provincia de Buenos Aires […]. Este 17 de octubre tiene similitudes con aquel.

Esta concertación que hoy les ofrecemos a todos los argentinos incorpora a hombres y mujeres de distintas experiencias históricas, con diferentes identidades, pero con un objetivo común […]. Seguramente tal vez algunos se acuerdan de las cosas que nos pasaron a los argentinos cuando los partidos nacionales, populares y democráticos se dividieron. Cada vez que nos hicieron creer que un radical o un socialista o un peronista podía ser nuestro enemigo es allí donde hicieron pie las minorías que nunca quisieron a los argentinos; y entonces nos llevaron a un proyecto de hambre, miseria y dolor ¡Hagamos aprendizaje histórico! (registros de campo, acto de campaña electoral de Cristina Fernández de Kirchner, Escuela Fábrica de la UOM, La Tablada, partido de La Matanza, 17/10/2007).

Y la habilitación, en esas elecciones de 2007, de listas “colectoras” del FpV en varios municipios precipitó disputas entre las propias redes justicialistas distritales y también entre estas y otros sectores ajenos al PJ: el gobierno permitía así la competencia local entre candidatos que iban todos con la misma boleta del FpV a nivel nacional y provincial, pero con distintas listas de intendente y concejales.

Por otro lado, sin embargo, algunos elementos observados a partir de 2007 parecían el anticipo de una mutación en la relación entre el kirchnerismo, como conjunto de bases militantes, y el peronismo. En la composición de las listas legislativas nacionales de las elecciones de ese año, algunos exponentes de la transversalidad partidaria y de las organizaciones sociales parecían haber retrocedido frente a figuras tradicionales del justicialismo. Ese reflujo también era advertido en las dependencias estatales, como veremos más adelante al analizar la militancia en el marco de la presencia institucional en el Estado. Asimismo, figuras de la denominada transversalidad expresaban cierto temor, en las entrevistas de ese período (2007-2008), a que el kirchnerismo se “pejotizara”. Tomemos en cuenta que ya durante la campaña de 2007 aparecían noticias de un acuerdo entre varios intendentes de la provincia de Buenos Aires para persuadir a Néstor Kirchner de presidir el partido.

Y en relación con las apelaciones presidenciales, Montero (2009) ha mostrado cómo el discurso kirchnerista ponderó en los primeros dos años de mandato términos como “pluralismo” o “transversalidad” y efectuó luego un “cierre” en 2006 y 2007, en el que ambas palabras desaparecieron progresivamente. Una

lectura intuitiva similar hacían algunos entrevistados del PJ ya durante ese período, tal vez con una intención de reforzar un proceso en el que ellos mismos tenían expectativas: la reorganización formal del peronismo a nivel nacional después de años de acefalía e intervención partidaria. Las palabras de un militante del PJ de La Matanza ilustran esa mirada: “¿Te acordás que, al principio del mandato, hablaba de un movimiento transversal, el presidente, y después no habló más? Y últimamente se empezó a hablar de la reorganización del PJ” (Javier, 3/8/2007).

Un proceso paradigmático del segundo momento fue la “normalización” (término usado por los propios militantes de las redes partidarias) o “reorganización” formal del PJ en 2008, con la asunción de Kirchner en la conducción del partido junto con la designación del resto del Consejo Nacional. Sin embargo, esa ansiada reconstitución de autoridades partidarias no tuvo como repercusión una gran revitalización en términos de dimensiones organizativas y de funcionamiento interno.

Poco después, dos episodios constituyeron, juntos, inflexiones hacia el tercer momento: el conflicto entre el gobierno y las entidades agropecuarias articuladas en la Mesa de Enlace por las retenciones móviles a la exportación de soja, en 2008, y las elecciones legislativas de 2009. Durante el conflicto, la propia presidenta, y con ella una parte considerable del oficialismo, reavivó el clivaje peronismo-antiperonismo de distintos modos, readquiriendo, por ejemplo, un lugar medular en el debate público la denominación de “gorila”. Incluso en pleno auge del conflicto, Cristina Fernández de Kirchner, en un acto en la Casa Rosada por cadena nacional y con la proyección de un video, llegaría a comparar el contexto de entonces con el bombardeo a plaza de Mayo en 1955 contra el segundo gobierno de Perón. Las redes provinciales y locales del PJ, que acababa de ser “normalizado”, demostraron, por su parte, una disposición limitada a la hora de movilizarse a favor del gobierno cuando este, en varias ocasiones, convocó a concentraciones públicas. En esas marchas, carpas y actos, en tanto, hubo una presencia expresiva de militantes de otras organizaciones kirchneristas (e incluso de lo que ya se delineaba como La Cámpora). Un año después, en 2009, con el propio Néstor Kirchner y Daniel Scioli encabezando la lista de diputados nacionales, el kirchnerismo era derrotado en la provincia de Buenos Aires frente al ex empresario Francisco de Narváez. No pocos actores dentro del oficialismo no PJ leyeron lo ocurrido en la campaña como un doble juego por parte de las redes militantes de algunos intendentes locales que eran candidatos y que habrían procurado evitar ser arrastrados por la pérdida de popularidad del

gobierno nacional, militando sólo por el voto local. Más allá de si eso sucedió efectivamente, es relevante para el análisis el hecho de que parte del gobierno nacional lo viera de ese modo, porque, tras esos dos episodios, el conjunto oficialista comenzó a exhibir, de a poco, una mutación respecto de cuáles serían, en el balance interno de fuerzas, los sectores organizados privilegiados, lo que nos lleva al tercer momento.

Tercer momento (2009-2015): reactivación de la identidad peronista por organizaciones por fuera del PJ

En las elecciones de 2009 se advertía ya alguna presencia de dirigentes de La Cámpora, agrupación lanzada poco antes, en las listas de la CABA y de la provincia de Buenos Aires. Pero el salto cuantitativo de inserción de esta organización en las listas fue, para los comicios de 2011, manifiesto.[198] El ciclo electoral de 2011 es, en este y otros puntos, ilustrativo del tercer momento, cuyos elementos característicos se hicieron visibles en especial a partir de 2010, tras la muerte de Néstor Kirchner.

Es posible pensar en al menos cuatro características distintivas del tercer momento en cuanto a la relación entre la militancia kirchnerista y el peronismo. En primer lugar, se producía una variación, nuevamente, en la relación de fuerzas al interior del oficialismo, con el ascenso vertiginoso de La Cámpora y la proliferación de otras nuevas organizaciones (distintas y dispersas), con una amplia composición juvenil en sus filas. Así, con la reapreciación de la imagen positiva y la popularidad de Cristina Fernández en las encuestas de opinión (con un salto de 20 puntos en el mes posterior a la muerte del ex presidente Kirchner), no fue su partido de origen, el PJ, el que experimentó un marcado crecimiento (en cantidad de afiliados,[199] presencia barrial y territorial, etc.); el ascenso sideral fue, en cambio, de La Cámpora. Dada esa evolución vertiginosa de su peso al interior del oficialismo, cabría detenernos un momento en esta organización. Los testimonios de distintos miembros de la mesa nacional de La Cámpora recogidos por el libro periodístico de Russo (2014) sugieren la existencia de una estrategia de Néstor Kirchner, sobre todo luego de su propio mandato, de promover –a través de reuniones de distintas figuras y funcionarios en la Casa de Santa Cruz y, luego, de viajes de estos al interior del país– el

desarrollo de una “orgánica de la juventud” que se convirtiera, en un futuro, en una suerte de fuerza propia de Cristina Fernández de Kirchner, más leal que el PJ y más organizada que el universo de actores colectivos que habían conformado el kirchnerismo desde 2003.[200] Entre 2009 y 2015, La Cámpora exhibió un crecimiento exponencial y superó al resto de organizaciones militantes kirchneristas no surgidas desde el PJ. En términos de dimensiones, al no constituirse como partido y carecer, por lo tanto, de padrones de afiliados en la Justicia, no es claro el número de miembros de La Cámpora cada año. Sin embargo, el tamaño de sus columnas en las movilizaciones y actos políticos y la multiplicación de sus sedes barriales en la gran mayoría de las ciudades del país durante el período dan cuenta de una expansión drástica en su membresía y presencia territorial (con proliferación de nuevos locales de la agrupación y también absorbiendo y reconvirtiendo locales de otras organizaciones preexistentes). Por supuesto, tal vez el elemento con más repercusión en el debate público haya sido la gran inserción que la agrupación logró en las dependencias estatales y en cargos jerárquicos, lo que será analizado más adelante.

En segundo lugar, se advirtió en este tercer momento una ostensible reperonización de la militancia kirchnerista en cuanto a la gravitación de la iconografía, las apelaciones simbólicas y la identidad con que los militantes se definían a sí mismos y a su organización de pertenencia. Esa apropiación y reactivación de la tradición peronista tuvo lugar, entonces, en organizaciones que se encontraban por fuera del PJ y criticaban la trayectoria de este. Regresaba, así, la “marcha peronista” a los actos oficialistas –aunque sin un audio centralizado y con una estrofa agregada, en el caso de La Cámpora, que le permitía colocarse en primera persona con una referencia a la década del noventa y a la década kirchnerista (“Resistimos en los 90’ / Volvimos en el 2003 / junto a Néstor y Cristina / la Gloriosa JP”). Los actos organizados para algunas efemérides típicamente justicialistas también cobraban mayor protagonismo en el grueso de la militancia kirchnerista, y las canciones k aludían mucho más a la tradición peronista que durante el gobierno de Néstor Kirchner.[201] Los militantes de esas organizaciones no se afiliaban de manera masiva al PJ, ni tampoco eran llamados por parte de sus espacios de pertenencia a hacerlo de forma sistemática, pero sí entonaban canciones que hacían referencia a una identidad peronista, desde siempre o adquirida. Y los espacios físicos en los que desarrollaba su militancia, los locales de las organizaciones, se cubrían de afiches y documentos que traslucían esa misma (re)apropiación de la identidad peronista. Incluso, la campaña electoral de 2015 en la CABA interpeló a los

votantes de un modo más “peronista” que en comicios previos, con imágenes publicitarias de los candidatos haciendo la “V”.

En tercer lugar está el formato (o los formatos) que asumió gran parte de la militancia kirchnerista durante este tercer momento, por fuera del PJ y por fuera de otros pequeñísimos sellos partidarios que integraban el oficialismo (el Frente Grande, el Partido Intransigente, el Partido Comunista Congreso Extraordinario, etc.). Si trazáramos un mapa de la militancia kirchnerista, veríamos que, en particular desde 2010, una gran parte de ella se desarrolló por fuera de la arena partidaria propiamente dicha y a través de la pertenencia a una galaxia de organizaciones que no se incorporaban necesariamente a coaliciones partidarias y que no contaban con padrones oficiales de afiliados. En cambio, esas organizaciones se configuraron bajo la forma de corrientes (Kolina, Corriente Peronista Descamisados, Corriente Nacional de la Militancia), movimientos (FTV, Evita, Libres del Sur, hasta su distanciamiento del gobierno; y el Frente Transversal Nacional y Popular) y agrupaciones (aunque no en el sentido de las agrupaciones peronistas tradicionales pertenecientes al PJ, sino más bien en la orientación propia de La Cámpora y otras). Es decir, la afluencia de militantes juveniles al kirchnerismo, en especial desde la muerte de Néstor Kirchner, no ha tenido un correlato proporcional de afiliaciones a partidos políticos, ni de surgimiento de otros partidos nuevos.[202] Dos fenómenos acompañaron esa diversidad de formatos. Por un lado, múltiples pertenencias de un mismo militante (en organizaciones no necesariamente articuladas entre sí), circunstancia que podía advertirse ya durante el primer momento del ciclo analizado. Por otro lado, cierta fluctuación “intraoficialista”, o, en otros términos, una significativa movilidad de militantes entre diferentes organizaciones afines al kirchnerismo, también observada durante todo el período, pero intensificada en este tercer momento. Todo lo dicho no equivale a pensar en el PJ y las organizaciones militantes kirchneristas por fuera de este como compartimentos estancos, dado que fueron desarrollándose superposiciones e interacciones múltiples entre ambos sectores.[203]

Un cuarto y último elemento a destacar en esta etapa es la fugaz experiencia del frente Unidos y Organizados (UyO). Inicialmente pudo haberse suscitado el interrogante de si ese conglomerado de organizaciones podía llegar a conformar una fuerza propia estructurada, después de años sin que el kirchnerismo deviniese en una. El lanzamiento por parte de Cristina Fernández de Kirchner de UyO (Estadio de Vélez Sarsfield, 27/4/2012) parecía inaugurar, por primera vez desde 2003, un espacio de aglutinamiento de todas aquellas organizaciones y

movimientos que no eran parte del PJ, sino que se encontraban más bien dispersos entre sí en su apoyo al gobierno.[204] De forma intermitente, UyO funcionó como instancia de coordinación interna y articulación cotidiana, por ejemplo, de algunas mesas de preparación de las campañas electorales y también en la distribución de ayuda a los inundados de La Plata en abril de 2013. Sin embargo, no se constituyó como un espacio orgánico ni permanente dentro del kirchnerismo. Y, mientras que en 2013 distintos entrevistados ya advertían sobre los límites del frente –por ejemplo, los intentos de La Cámpora de conducirlo o hegemonizarlo, o también los diferentes grados de regularidad, fluidez de funcionamiento e incluso composición de las mesas de UyO según los distritos–, para 2014 (y más aún en 2015), muchos otros hacían una caracterización que lo postulaba ya como una experiencia fallida.

Militancia y Estado: características distintivas de los tres momentos

La cuestión de la presencia de la militancia en el Estado es insoslayable en un análisis acerca del kirchnerismo entre 2003 y 2015. Cabría descartar, no obstante, cualquier interpretación totalizante o reduccionista acerca de cómo se desenvolvía la experiencia del compromiso militante y las tareas político-organizativas en simultaneidad con la participación en el Estado y la gestión, dado que el material empírico da cuenta de una multiplicidad de modalidades distintas de esa articulación cotidiana durante todo el ciclo. Así, se presentan entre los militantes distintos casos: los que por trabajar en el Estado debieron dejar algunas tareas organizativas o partidarias; los que definían los cargos públicos como espacios de construcción de su propia organización o corriente interna; los que afirmaban desarrollar gran parte de sus tareas militantes en territorio (charlas políticas, recorridas electorales, etc.) durante los fines de semana, para poder así cumplir sus tareas de gestión el resto del tiempo; los que concebían varias de sus funciones en el Estado como actividades que se podían hacer "de forma militante"; y los que, sin reconocer una amalgama entre su organización de pertenencia y el Estado, describían, sin embargo, su capacidad de inserción político-partidaria en los barrios en directa relación con sus tareas laborales municipales.

¿Qué características tuvo y cómo incidió la inserción estatal de las organizaciones que integraban el kirchnerismo en sus propias prácticas y concepciones militantes?[205] Es posible identificar aquí algunos fenómenos y elementos que atraviesan todo el período (aunque con variaciones en su intensidad), y otros que caracterizaron de manera particular a alguno de los tres momentos ya presentados.

Profesionalización de la militancia

Una trama que estuvo presente en los tres momentos, aunque con distinta intensidad, y que ha recibido una vasta atención pública es la de la profesionalización de la militancia kirchnerista. La profesionalización puede definirse como la dedicación completa (o casi completa) del tiempo del militante a la política, obteniendo de ahí su sustento o ingreso (Ribeiro, 2008). Como fenómeno, trasciende al kirchnerismo y a las organizaciones que conforman su base de sustentación activa, y alcanza, en cambio, a diferentes organizaciones y espacios políticos que devienen en gestión.

La profesionalización ya se advertía en alguna medida en el primer momento (2003-2007) del ciclo analizado. Junto con el ingreso –no novedoso– a las estructuras estatales de parte de las redes de sectores políticos aliados al presidente Kirchner, se producía, esta vez, un ingreso de dirigentes y militantes de organizaciones sociales a algunos cargos locales, provinciales y nacionales. La profesionalización militante se profundizaría y ampliaría, de todos modos, en el tercer momento. Pero ya entre 2003 y 2007, un fenómeno generalizado era la posibilidad de esas organizaciones sociales de un acceso al manejo de programas sociales y educativos que redundó en una suerte de profesionalización indirecta.[206] Esa inserción contribuyó a un crecimiento exponencial de algunas de esas organizaciones en sus dimensiones, su presencia territorial, su visibilidad pública (en medios de comunicación masiva), su capacidad militante y el tamaño de sus bases periféricas. En los testimonios de los entrevistados, ese crecimiento, identificado como un impacto derivado de la pertenencia al oficialismo, generaba cierta aprensión ante la posible dilución del perfil, identidad y composición militante de sus propias organizaciones cuando “todos quieren ser parte” (Jesús, FTV, 23/6/2008). Por otro lado, esa referencia estaba ausente,

sobre todo en el tercer momento, en las organizaciones ya germinadas en el seno del propio Estado a partir del impulso de funcionarios y empleados de distintas dependencias.

Aunque el fenómeno de la profesionalización aparecía de modo reiterado en los testimonios recogidos en los tres momentos, en pocos casos era identificado como algo inquietante o problemático. No por casualidad esos pocos casos correspondían más bien a militantes o dirigentes de organizaciones que contaban con una historia organizativa previa a la llegada al Estado. En esos testimonios se advertía cierta aprensión ante la metamorfosis que los militantes y sus propias organizaciones podían sufrir o haber sufrido como consecuencia del acceso a cargos públicos. Tal el caso de Santino, que hablaba de un debilitamiento y de la supeditación del activismo a la continuidad del trabajo en el Estado (Santino, funcionario municipal y militante de agrupación local vinculada al gobierno municipal, zona sudeste del Conurbano, 13/11/2013). O el de Lorenzo, en cuya lectura de un crecimiento cuantitativo y cualitativo de su organización también eran identificados nuevos problemas:

Cuando estábamos en la ruta y nadie tenía un cargo éramos todos felices, hoy que tenemos directores, subsecretarios, legisladores, concejales, se complejiza mucho más la relación entre nosotros […]. Es un compañero que no tenía nada y ahora tiene un espacio de poder político (Lorenzo, dirigente nacional de la FTV, 12/3/2008).

Si, como sostiene Perelmiter (2012) para los años que aquí han sido clasificados como el primer momento, la narrativa de los militantes de organizaciones sociales que accedían a ocupar cargos en el Estado les exigía continuidad, que no devinieran en otra cosa de lo que eran dentro de la organización, es entendible que la transformación individual que mencionaba Lorenzo deviniera en una preocupación para la organización. En cambio, esa preocupación era marginal o nula en el caso de los entrevistados de organizaciones surgidas después de 2009 o incluso nacidas, en ese tercer momento, al interior de dependencias estatales y en un contexto de profesionalización más extendida. En esos casos, el fenómeno no era manifestado con un cariz crítico o de preocupación. Sin embargo, la profesionalización también aparecía de forma recurrente en esos entrevistados,

aunque como un elemento implícitamente inherente a su propia trayectoria militante (o a gran parte de esta), es decir, naturalizado en las definiciones. O incluso resaltando la inconveniencia de aquellos intervalos o períodos en los cuales el vínculo asalariado con el Estado se había interrumpido, por ejemplo, por la eventualidad de una ruptura política de su propia organización o espacio con el gobierno local en el cual eran funcionarios.

La militancia "estatal" como modalidad de crítica mutua al interior del kirchnerismo

Aunque, como se expuso, la profesionalización o asalarización militante no era vista mayoritariamente como un fenómeno preocupante, el modo distintivo en que a menudo se formulaban las críticas mutuas entre distintas organizaciones oficialistas sí problematizaba en alguna medida la militancia estatalizada. Ese tipo de críticas atravesó todo el ciclo kirchnerista: aunque la gran mayoría de las organizaciones en cuestión tenía algún tipo o grado de implantación en dependencias del Estado, un lugar muy común de descalificación a otros actores colectivos dentro del conjunto oficialista era tildarlos de desenvolver una militancia demasiado "estatal", oponiéndola a una supuesta militancia propia más anclada en el territorio. Aunque esa crítica tuvo, durante el tercer momento, un foco más recurrente en La Cámpora, ya existía entre militantes de redes locales del PJ: al referirse a las organizaciones sociales kirchneristas entre 2003 y 2008, tildaban a sus dirigentes de "piqueteros" que "bajaban" como funcionarios desde el Ministerio de Desarrollo Social a los municipios y pretendían desarrollarse en el territorio mientras que "nosotros recorremos los barrios todos los días" (Gonzalo, militante del PJ de La Matanza, 27/9/2007). Ese mismo argumento también lo esgrimían miembros de algunas organizaciones sociales en referencia a otras organizaciones similares. En La Cámpora, por otro lado, se advertían, a modo de respuestas defensivas, alusiones indirectas a esas críticas, como en el acto "Irreversible" (Estadio Argentinos Juniors, CABA, 13/9/2014). Allí, la decisión de la agrupación de hacer subir al escenario a decenas de referentes de la organización en barrios, universidades, centros de estudiantes y organizaciones de la sociedad civil puede entenderse como una forma de subrayar que ahí estaba la militancia, la construcción territorial y social de la organización. Mientras nombraban uno a uno a esos

referentes locales, los presentadores incluso afirmaban con ironía que “como verán, sólo somos un grupo de funcionarios” y “acá están estos funcionarios, de alcurnia, burócratas” (registros de campo, 13/9/2014).

Más allá de si se trataba o no de diagnósticos precisos –ciertamente ninguna de las organizaciones en cuestión carecía de desarrollo territorial, ni tampoco se había mantenido al margen de una inserción institucional a nivel nacional, provincial o local–, es significativo el hecho de que las críticas mutuas al interior de la militancia oficialista se formularan en aquellos términos. Aunque el Estado aparecía, entonces, como un destino de llegada deseable (en términos individuales y orgánicos), en estas críticas mutuas emergía, implícita, una definición de militancia cuyo horizonte era, más que el Estado, un anclaje sólido en el territorio (entendido este último en términos amplios). Esa relación entre inserción institucional y anclaje territorial seguía, de todos modos, oscilando en un vínculo de solidaridad y tensión, dado que ambos caminos eran difíciles de diseccionar, al menos en el contexto de formar parte de las bases de sustentación activas de un gobierno.

Tramas particulares de cada período

¿Qué características distintivas tuvo cada uno de los tres momentos en términos de la militancia en el marco del Estado? El primer momento (2003-2007) se caracterizó, entre otros elementos, por la incorporación al Estado, como mencionamos, de militantes y dirigentes de las denominadas organizaciones sociales. Ello tuvo como correlato, por un lado, una reacción en el seno de la militancia local de las redes del PJ –que en muchos casos los veía como meros productos de la crisis de 2001–, que perderían gravitación al interior del oficialismo y del Estado una vez consolidada la recuperación económica (los “piqueteros” dejarían, entonces, según los entrevistados del PJ –3/8/2007–, de “ser oxigenados por el gobierno nacional”). Por otro lado, en ese primer momento, más que las credenciales técnicas eran las trayectorias y saberes vinculados con el activismo territorial o aprehendidos durante esa experiencia los que el gobierno parecía valorar en esos dirigentes y militantes (Perelmiter, 2012).[207] En el tercer momento, en cambio, asistimos a una valoración de las credenciales profesionales o técnicas en la formación militante (Vázquez, 2014),

la cual quedaba ilustrada también en las alusiones reiteradas de los entrevistados a la pertinencia de su propia formación para la labor desempeñada en el Estado (aunque ello no fuera un atributo sistemáticamente presente entre los nuevos funcionarios y empleados estatales con una adscripción política explícita). En una línea similar podría inscribirse el discurso en el que Andrés Larroque, secretario general de La Cámpora, decía en 2010 que se necesitaba "formar cuadros técnicos nacionales y populares" para no terminar apelando a "esos tecnócratas neoliberales" (Andrés Larroque, Luna Park, 14/9/2010).

La breve repejotización que se identificó aquí para el segundo momento (2007-2009) repercutió sobre la relación de la militancia kirchnerista con el Estado. En primer lugar, como vimos, luego del acercamiento y reposicionamiento de algunas redes peronistas que en 2005 habían confrontado con el gobierno desde el duhaldismo, se observó un avance de algunas figuras más asociadas históricamente al PJ en la composición de las listas legislativas nacionales en las elecciones de 2007. En segundo lugar, tras años de consolidación interna de las principales organizaciones sociales oficialistas y de su contacto directo con la población en tanto espacio político referenciado en el ámbito estatal, se advertía un reflujo en su presencia e incidencia sobre el diseño y aplicación de algunos programas gubernamentales, concedidos, en cambio, a estados locales gobernados por el PJ. Ello se reflejó en la preocupación de entrevistados de esas organizaciones ante lo que consideraban un recorte o desplazamiento en su rol de aplicación de los programas y políticas públicas. El tercer momento (2009-2015) profundizó algunas de las tramas características de los períodos previos en cuanto a la militancia estatal, pero también introdujo nuevos elementos distintivos. Al mutar el balance de fuerzas entre los distintos actores colectivos al interior del oficialismo, ello se reflejó en una redistribución de la presencia institucional de las organizaciones, acompañada de nuevos ingresos e incluso de la creación de nuevos cargos y de puestos menores. Esto produjo cierto ruido y hasta quejas públicas hacia La Cámpora por parte de dirigentes de organizaciones sociales y sindicales. Tal vez con estas repercusiones en mente, Ruth, legisladora de esa agrupación, declaraba, con respecto a su origen, que se había gestado entre "quienes ya estábamos en los ministerios", que habían comenzado a reunirse bajo el auspicio del propio Néstor Kirchner y, luego sí, se había producido un incremento de los cargos públicos asignados a la agrupación. La inversión de los factores parecía describir su organización no como si se hubiera construido con el propósito de acceder a cargos en el Estado, sino a partir del agrupamiento de militantes que ya los ocupaban (Ruth, legisladora de La Cámpora, 9/11/2015). Ese proceso de generación de una organización en el

seno del Estado recibió mucha atención pública en el caso de La Cámpora, por sus dimensiones e inserción, pero se replicó en otras organizaciones algo menores, lo cual podría haber implicado una intención del propio gobierno, desde 2008 o 2009, de "inventar" o fundar sus propias bases de sustentación desde el Estado. Pero, además, en el tercer momento, se extendió la órbita institucional de influencia y presencia militante de esas nuevas organizaciones en comparación con la que habían tenido las organizaciones sociales en el primer momento (circunscripta antes, sobre todo, a algunas dependencias del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cancillería). Asimismo, sería novedosa la llegada de algunos militantes y dirigentes de las nuevas organizaciones, sobre todo de La Cámpora, a cargos de mayor jerarquía, incluso a ministerios.[208]

Nuevamente a diferencia del primer momento, los dirigentes camporistas parecían ser designados para esos cargos en tanto miembros de la organización, y así concebían, tanto ellos como la agrupación, su presencia en el Estado. Es decir, durante el gobierno de Néstor Kirchner, desde algunas organizaciones y fuerzas políticas que integraban la transversalidad kirchnerista, se afirmaba que estas no eran tratadas como tales en su vínculo con el gobierno, lo que se manifestaba, por ejemplo, en los procesos de conformación de las listas legislativas, como también en las convocatorias a cargos institucionales de figuras individuales no concebidas como representantes o mandatarios de sus respectivas organizaciones de pertenencia. En palabras de Jaime, un dirigente del Frente Grande en la CABA, al referirse a distintas figuras de su partido que ocupaban cargos en el Estado:

No hay ningún ámbito formal de conducción del "estar adentro", siempre se te complica, porque fuera de tu área de incumbencia, no decidís nada […]. Todos fueron convocados individualmente. Ninguno fue convocado orgánicamente. Digamos, no hubo una invitación al Frente Grande a integrar ninguna estructura (Jaime, dirigente del Frente Grande en la CABA, 6/8/2009).

Palabras finales

Se han delineado aquí algunas características distintivas de la militancia oficialista durante el kirchnerismo, con un abordaje diacrónico, para dar cuenta de cómo cambió a lo largo del tiempo, tanto en su composición, identidades movilizadas y dinámicas como en su relación de fuerzas interna y la inserción institucional en el Estado.

Las fronteras del oficialismo –y, por lo tanto, de su militancia– se mantuvieron porosas durante los tres gobiernos, exhibiendo numerosas incorporaciones y defecciones. En el caso de las primeras, durante el gobierno de Néstor Kirchner, estas fueron, en varias ocasiones, protagonizadas por dirigentes o grupos de dirigentes (legisladores individuales que engrosaron las filas de la transversalidad, sectores del radicalismo y del socialismo, sectores del sindicalismo organizado de la CGT, etc.) y, en otras, por organizaciones enteras que ingresaron al oficialismo y al Estado (como el caso de las organizaciones sociales). Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, sobre todo a partir de 2008 y 2010, serían el escenario, asimismo, de otro tipo de fenómeno: la generación de organizaciones militantes kirchneristas desde dentro de las dependencias estatales. Las defecciones hacia la oposición, por otro lado, también se dieron, sobre todo, desde dirigentes y legisladores individuales (con sus respectivas redes militantes) más que por parte de organizaciones enteras, salvo algunos casos excepcionales, como el movimiento Libres del Sur (que, si bien rompió orgánicamente con el oficialismo, sufriría de todos modos algunos desprendimientos de militantes que se reinsertarían en el oficialismo mediante la incorporación a organizaciones afines al gobierno, como La Cámpora o el Frente Transversal Nacional y Popular). La oscilación de algunas redes militantes locales del PJ fue, por su parte, una particularidad intermitente, con manifestaciones de ese fenómeno en distintos procesos electorales (2005, 2009, 2013).

Por otro lado, sobre todo en los últimos años, la militancia se fue convirtiendo en un colectivo visibilizado y enaltecido por el gobierno y por la propia presidenta. La militancia –en particular la juvenil– devino en una imagen que el kirchnerismo hizo suya. Y uno de sus correlatos fue la reacción por parte de algunos sectores de la oposición que enfocaron sus críticas en esas organizaciones militantes y sus prácticas, llegando incluso, en algunos casos, al extremo de denostar la politización social per se. Ese fenómeno solapaba dos realidades: por un lado, que la militancia no era ni había sido una creación excluyente del kirchnerismo; que, aunque en los últimos años este la había designado como un actor colectivo privilegiado en sus apelaciones e imágenes,

la militancia kirchnerista era sólo un exponente –de peso, eso sí– del activismo político general (incluso del juvenil) y de su reciente multiplicación en todo el espectro político. Por otro lado, al estigmatizar la presencia militante en distintos ámbitos (Estado, escuelas, asociaciones barriales, etc.), esa dirigencia opositora soterraba o impugnaba indirectamente ante la opinión pública a sus propias bases activistas. Pero, además, todo ello alimentó al interior de la militancia kirchnerista la noción de una suerte de militancia asediada, sensación que se observaba, por ejemplo, en los discursos de la propia Cristina Fernández de Kirchner y también en distintas intervenciones de dirigentes menores en actos políticos locales durante la observación participante realizada.

Ciertamente el período kirchnerista (en especial después de 2010) involucró una resignificación del compromiso activo y de la militancia (la oficialista). Ensayó la valoración de una intensidad que acabó por embeber distintos ámbitos, como la cultura, los medios de comunicación e incluso el propio Estado. El propio accionar estatal se revistió así, por momentos, de un cariz militante, desde sus apelaciones públicas hasta el diseño e implementación de sus políticas, e incidió, a su vez, sobre la configuración y el perfil de las propias organizaciones militantes insertas en él.

El kirchnerismo probablemente ya no existe con las dimensiones y fronteras que tuvo hasta 2015. Bloques divididos en distintas asambleas legislativas, incluida la Cámara de Diputados de la Nación; tendencias centrífugas por parte de varias redes justicialistas; el estado de impasse de algunas organizaciones militantes. Queda por analizar y comprender qué perfil, expresiones, modalidades de acción, liderazgos y composición ha ido asumiendo la militancia kirchnerista fuera del Estado nacional y, en tanto oficialismo, en los estados provinciales donde el FpV siguió gobernando.

Bibliografía

Calvo, D. (2006), Exclusión y política. Estudio sociológico sobre la experiencia de la Federación de Trabajadores por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat (1998-2002), Buenos Aires, Miño y Dávila.

Da Silva, M. L. (2012), “Cooptados por las ideas. El Frente Transversal Nacional y Popular (2003-2011)”, en G. Pérez y A. Natalucci, Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

Di Tella, T. y N. Kirchner (2003), Después del derrumbe, Buenos Aires, Galerna.

Gaztañaga, J. (2008), “¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política”, Cuadernos de Antropología Social, 27.

Gutiérrez, R. A. (2001), “La desindicalización del peronismo”, Política y Gestión, 2, Rosario.

Levitsky, S. (2003), Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective, Cambridge, Cambridge University Press.

Manin, B. (1992), “Metamorfosis de la representación”, en M. Dos Santos (coord.), ¿Qué queda de la representación política?, Caracas, Nueva Sociedad.

Montero, A. S. (2009), “Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista (Argentina, 2003-2007)”, Discurso y Sociedad, 3(2).

Montero, J. R. y R. Gunther (2002), “Los estudios sobre los partidos políticos. Una revisión crítica”, Nueva Época. Revista de Estudios Políticos, 118, octubre-diciembre.

Natalucci, A. (2012), “Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)”, en G. Pérez y A. Natalucci, Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

Natanson, J. (2004), El presidente inesperado, Rosario, Homo Sapiens.

Palermo, V. y M. Novaro (1996), Política y poder en el gobierno de Menem, Buenos Aires, Norma.

Perelmiter, L. (2012), “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”, Estudios Sociológicos (Colmex), 89.

Pousadela, I. e I. Cheresky (2004), “La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)”, en El voto liberado. Elecciones 2003. Perspectiva histórica y estudio de casos, Buenos Aires, Biblos.

Ribeiro, P. J. F. (2008), Dos sindicatos ao governo. A organização nacional do PT de 1980 a 2005, tesis inédita de doctorado en Ciencia Política, Universidade Federal de São Carlos.

Rocca Rivarola, D. (2006), “La Matanza. Avatares de la continuidad asegurada. Peronismo, partidos opositores y organizaciones piqueteras”, en I. Cheresky (comp.), La política después de los partidos, Buenos Aires, Prometeo.

— (2015a), "'De Néstor y Cristina. De Perón y Evita'. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy", Revista SAAP, 9(1).

— (2015b), "Vínculos y formas de la militancia oficialista. Un modo de adaptación a las condiciones de fluctuación política en Argentina y Brasil", Papeles de Trabajo, 15(9), San Martín.

Rodríguez, D. (2006), "Liderazgos y partidos 'partidos'. La fractura del justicialismo y la reconfiguración del escenario político en la provincia de Buenos Aires", en I. Cheresky (comp.), La política después de los partidos, Buenos Aires, Prometeo.

Russo, S. (2014), La Cámpora por dentro. Fuerza propia, Buenos Aires, Debate.

Silva, M. K. y G. de L. Oliveira (2011), "A fase oculta(da) dos movimentos sociais. Trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul", Sociologias, 13(28).

Vázquez, M. (2014), "Bringing Militancy to Management. An Approach to the Relationship between Activism and Government Employment during the Cristina Fernández de Kirchner Administration in Argentina", Apuntes, XLI(74).

— (2015), Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

Vázquez, M. y P. Vommaro (2012), "La fuerza de los jóvenes. Aproximaciones a

la militancia kirchnerista desde La Cámpora", en G. Pérez y A. Natalucci, Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

▪

[189] El presente capítulo recoge y sintetiza distintos argumentos vertidos de modo más detallado –y acompañados por fragmentos y citas de testimonios de entrevistados y registros de campo– en trabajos previos (Rocca Rivarola, 2015a y 2015b).

[190] El FpV, sello electoral con el que Néstor Kirchner había competido ya en las elecciones provinciales de Santa Cruz, fue: a) una de las tres manifestaciones del peronismo en las elecciones de 2003; b) un frente bonaerense formalmente opuesto al sello PJ, aunque compuesto por gran parte del peronismo organizado de la provincia de Buenos Aires, en las elecciones de 2005; y c) un conglomerado bonaerense que incluía al PJ organizado, pero también a otros sectores por fuera de este y en pugna con aquel sello a nivel local, en las elecciones de 2007. En las siguientes elecciones (2009, 2011, 2013 y 2015), a nivel nacional, se mantuvo el sello "Alianza Frente para la Victoria", aunque con matices en su composición y formulación según el comicio (con o sin la palabra "justicialista", por ejemplo).

[191] Para trabajos dedicados al análisis de organizaciones específicas dentro de la militancia kirchnerista, véanse Calvo (2006), Da Silva (2012), Gaztañaga (2008), Levitsky (2003), Natalucci (2012), Rocca Rivarola (2006) y Vázquez y Vommaro (2012).

[192] El cuadro comparativo en el Anexo, que de ningún modo es exhaustivo de la totalidad de las organizaciones existentes dentro de la militancia kirchnerista, exhibe algunas de esas características particulares.

[193] Abordar este segundo eje de análisis se ha convertido, desde diciembre de 2015, en una suerte de campo minado, a partir de los masivos despidos en distintas dependencias estatales –más de 11.000 en los primeros meses sólo en el Estado nacional, a los que se les sumaron los dispuestos por gobiernos provinciales y municipales tanto del PRO como del FpV– y la justificación de esa voraz reducción de la planta administrativa, por parte de funcionarios del

gobierno, en términos de una supuesta intención de despojar al Estado de "grasa militante". Más que un juicio de valor acerca de la presencia de empleados con un compromiso militante en el Estado (glorificador o denostador), lo que se buscará identificar aquí son distintas manifestaciones que esa inserción tuvo en las prácticas y concepciones militantes.

[194] Algunas características de la muestra (que incluyó a dirigentes y militantes con y sin cargo en el Estado o en el Poder Legislativo): 42 entrevistas entre 2005 y 2010, y 13 entre 2013 y 2015. 26,3% de los entrevistados tenían entre 20 y 35 años; 52,6%, entre 36 y 50 años, y 21,1% eran mayores de 51 años. 84,5% eran hombres y 15,5%, mujeres. 19 entrevistas fueron realizadas con integrantes del PJ (es decir, que definieron así su organización primaria de pertenencia); 6 de Libres del Sur; 3 del Movimiento Evita, 3 de la Confederación General del Trabajo (CGT) y, en el resto de los casos, dos por organización (La Cámpora, la Federación Tierra, Vivienda y Hábitat [FTV], Nuevo Encuentro CTA Yasky, Frente Grande) o bien una sola (Peronismo 26 de Julio, Peronismo Militante, Carta Abierta, Kolina, Corriente Nacional de la Militancia, Movimiento de Unidad Popular [MUP], transversales sin organización, Partido Comunista Congreso Extraordinario [PCCE], Frente Transversal Nacional y Popular, pequeñas agrupaciones peronistas al margen del PJ, como la Pocho Leprati). Dos dificultades aún irresueltas en el acceso fueron en torno a la posibilidad de concertar un mayor número de entrevistas con integrantes de La Cámpora, por un lado, y de lograr una muestra más equilibrada entre mujeres y hombres (ante la reiterada derivación, por parte de las mujeres militantes contactadas, a hombres que sí accedieron a ser entrevistados).

[195] Las agrupaciones engloban a distintos grupos al interior del partido y pueden contener en su seno unidades básicas (UB), sedes peronistas en los barrios. En el estatuto del PJ de 1991, las UB aparecían contempladas como "el órgano primario del partido". En la actualidad, distintas organizaciones que han surgido al interior del kirchnerismo, pero no necesariamente vinculadas con el PJ, se han referido a sus sedes locales también como UB.

[196] Un capítulo aparte merecería el análisis del estado en que el PJ llegó a 2003. Acerca de los gobiernos de Carlos Menem, Gutiérrez (2001) y Levitsky (2003) señalan algunos cambios experimentados por el PJ en términos de su base electoral, sus dinámicas y el perfil de su composición interna (y el balance de fuerzas entre sindicatos y agrupaciones territoriales financiadas por los gobiernos municipales que el partido retuvo desde 1983), mientras que Palermo

y Novaro (1996) advierten las oscilaciones del presidente en su relación con el partido.

[197] Ello contrastó con la campaña intensamente “peronizada” que el oficialismo local en La Matanza (la agrupación justicialista Ramón Carrillo y otras aliadas) llevó adelante para esas mismas elecciones. Véase Rocca Rivarola (2006).

[198] En 2011 había, por lo menos, tres candidatos de la agrupación en la lista de legisladores de la CABA, dos para diputados nacionales por ese distrito y dos en la lista de diputados nacionales por la provincia de Buenos Aires. Para legisladores provinciales por sección, salvo por la octava sección, la organización contaba con un candidato en todas las listas (en algunos casos, en lugares expectantes).

[199] Según cifras del Poder Judicial (PJN) y de la Cámara Nacional Electoral, el PJ, que en 1983 había tenido 3.006.355 afiliados a nivel nacional; en 2009 tenía 3.767.311; en 2010 tenía 3.780.651; en 2011, 3.671.092; y en 2012, 3.626.728. Es decir, se observa un leve decrecimiento entre 2009 y 2012. Y cabe reflexionar acerca de la verdadera significación de esas cifras, con la posible existencia de un residuo de afiliados que, distanciados de sus partidos, nunca se desafiliaron.

[200] Sin embargo, el momento exacto de nacimiento de la agrupación varía según el testimonio, y en su sitio web actual ya no hay un enlace a la fundación de la organización como sí lo había en 2011. El sitio web se encuentra disponible en <www.lacampora.org> (consultado: 6/5/2016).

[201] Una ilustración: “Ya de bebé / En mi casa hay una foto de Perón en la cocina / Ahora de grande / Unidos y Organizados junto a Néstor y Cristina / Yo voy a seguir / La doctrina peronista porque yo no tengo dudas / Yo voy a seguir / La bandera de Evita de la cuna hasta la tumba / Fui peroncho siempre” (fragmento de canción “Ya de bebé”, acuñada en actos kirchneristas en 2013).

[202] El caso de Kolina, fundada en 2010 y liderada por Alicia Kirchner, hermana del ex presidente, es en particular sugerente para pensar en estos desplazamientos respecto de la arena propiamente partidaria. El modo en que esta organización (o “corriente”) se autodefinía en 2013 en su sitio web era ilustrativo de ese nuevo tipo de inscripción: un “espacio político del movimiento

nacional en todas las provincias del país", y sostenía, con una noción que habilitaría múltiples pertenencias, que "quienes participan [en Kolina] no pierden su identidad ni la de su agrupación, ni la de su movimiento o partido, pues se amalgaman en una corriente militante". Disponible en <kolina.org.ar/que-es-kolina> (consultado: 5/2013). En un acceso más reciente al sitio (23/3/2016), la autodefinición había cambiado, y ya no incluía ese apartado.

[203] Esas interacciones entre las redes territoriales del PJ y las organizaciones surgidas al margen incluyeron campañas fugaces de afiliación hacia el final del período –por ejemplo, la participación previa de miembros de Kolina y MUP en ciertas elecciones internas del PJ a nivel local en 2013– y la realización de algunas actividades de organización de la campaña electoral de 2013 coordinadas por Unidos y Organizados en sedes locales del PJ. También hubo cierta oscilación, en el caso de La Cámpora, en torno a su participación en congresos y encuentros del PJ (con roles activos en diciembre de 2013 en La Matanza y en Santa Teresita en febrero de 2014, pero con llamativas ausencias en el acto por el Día del Militante convocado por el PJ bonaerense, en noviembre de 2014, y en el congreso partidario de febrero de 2016, poco después de la asunción de Macri).

[204] Antes, una iniciativa con algunos elementos en común (aunque más parcial) había tenido lugar en 2004 con el lanzamiento del Frente Patria para Todos, que incluía a las organizaciones sociales kirchneristas de mayores dimensiones: Federación Tierra y Vivienda (FTV), Barrios de Pie, Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita y Frente Nacional Transversal y Popular. Pero esto no se tradujo en la construcción de un espacio de coordinación común o de articulación permanente y duradera entre ellas.

[205] Otro eje temático, a la inversa de ese interrogante, y que ya ha sido examinado por otros estudios, se relaciona con la impronta militante sobre espacios específicos de la gestión pública, es decir, el sentido que esos actores le imprimen al perfil de las políticas públicas y el modo en que su presencia resignifica las prácticas estatales. Al respecto, véanse Perelmiter (2012) y Vázquez (2014, 2015).

[206] Es el caso, por ejemplo, del programa Argentina Trabaja (en el que intervinieron a nivel nacional organizaciones como el Frente Transversal Nacional y Popular), el programa de Promotores de Derechos Humanos en la

provincia de Buenos Aires (con especial participación del Movimiento Evita) o los programas de alfabetización impulsados desde el Ministerio de Educación (e implementados con la participación, por ejemplo, de Barrios de Pie).

[207] Parece sugerente aquí la figura de los “militantes-gestores”, que Silva y Oliveira (2011) utilizan para pensar el vínculo de organizaciones de la sociedad civil y Estado en Brasil.

[208] En un relevamiento propio, la fotografía del organigrama estatal en abril de 2013 mostraba, por lo menos, alrededor de 40 militantes y dirigentes de esa agrupación a cargo de Secretarías, Direcciones y Presidencias o Vicepresidencias de organismos descentralizados. Y ese número aumentaría con posterioridad al relevamiento, con la llegada de Axel Kicillof, en 2013, al Ministerio de Economía y de Eduardo “Wado” de Pedro, en 2015, a la Secretaría General de la Presidencia.

Anexo

Principales organizaciones militantes dentro del kirchnerismo

La Cámpora
Movimiento Evita (movimiento)
Nuevo Encuentro (partido)
FTV/MILES (Movimiento y sello partidario, respectivamente)
Barrios de Pie/Libres del Sur (movimiento fundado desde el Partido Patria Libre
Kolina (corriente)
Frente Grande (partido)
MUP (movimiento)
Corriente Nacional de la Militancia (espacio)
Frente Transversal Nacional y Popular (movimiento)
Peronismo Militante (agrupación)
Peronismo 26 de Julio (organización política)
Carta Abierta (espacio intelectual de discusión y redacción de documentos de co

Parte IV

La disputa en los inicios de un nuevo régimen de hegemonía escindida

11. El conflicto por “la 125” y la configuración de dos proyectos prehegemónicos

Alfredo R. Pucciarelli

Después del resonante triunfo electoral del Frente para la Victoria (FpV) en la elección presidencial de 2007, todo parecía indicar que, superada la inestabilidad y la incertidumbre de la presidencia de Néstor Kirchner, el kirchnerismo había puesto en marcha la construcción de un nuevo proyecto globalizador de “hegemonía orgánica” –equivalente al que había logrado consolidar el menemismo durante la década del noventa–, algo que pareció marchar hacia un buen destino durante la segunda parte de esa presidencia, pero que se modificó de manera sustancial cuando se instaló la sorpresiva disputa con las corporaciones agropecuarias, alrededor de la Resolución 125. Entre muchas otras cosas, el desarrollo de esa confrontación puso de manifiesto que tanto el contenido como el estilo de gestión del nuevo movimiento popular habían provocado el alejamiento y, luego, la separación de un importante conglomerado de sectores medios de los grandes núcleos urbanos, que comenzaron a alimentar el crecimiento de un proyecto opuesto y alternativo. Las grandes luchas de los años posteriores demostraron que los dos bloques sociopolíticos estaban consolidados, pero no habían podido superar todavía su carácter de “proyectos prehegemónicos” en lucha por la supremacía dentro de un nuevo régimen que denominaremos de “hegemonía escindida”.

Definimos como “proyecto prehegemónico” al resultado de la articulación producida entre tres instancias diferentes: a) conformación de un bloque social, b) que se identifica con los objetivos planteados y las acciones realizadas por un conglomerado constituido por distintos tipos de actores gremiales, políticos e institucionales, y c) se reconoce por medio de un nuevo discurso, un “relato prehegemónico” capaz de construir nuevas subjetividades explicando desde una nueva perspectiva la naturaleza de lo propio, de lo diverso y de la necesidad de resolver los conflictos existentes mediante cierto tipo de confrontación que haga

posible transformar el proyecto prehegemónico en un proyecto hegemónico.

Los vaivenes de esa confrontación que, por razones aún poco conocidas, no pudo consagrar a un claro vencedor que fuera capaz de constituirse en la base de un nuevo modelo de equilibrio dinámico, conforman la sustancia de nuestro relato en el largo plazo. En este trabajo nos ocupamos de analizar su momento fundacional, el conflicto entablado entre el movimiento nacional kirchnerista, en el Poder Ejecutivo, y una especie de nueva oposición, encabezada por un conglomerado social y político nucleado por una corporación agromediática en proceso de construcción, constituida al calor del enfrentamiento disparado por el intento gubernamental de promulgar una nueva escala de retenciones impositivas al sector agropecuario, comúnmente conocida como "la 125".

La nueva presidencia y la Resolución 125

1. Delimitación del campo de disputa (11–25 de marzo)

El 11 de marzo de 2008, el nuevo gobierno nacional, conducido por Cristina Fernández de Kirchner, adoptó una medida de expansión fiscal, en apariencia rutinaria: promulgó la Resolución 125, por la cual se modificaban con criterios variables las alícuotas ya existentes de retención impositiva a las exportaciones de los principales productos agrícolas. En conferencia de prensa, el ministro de Economía defendió la medida con pocos argumentos. Se trataba de elevar, afirmó, la eficiencia del esquema recaudatorio y evitar que el alza de los precios internacionales se trasladara a los valores de nuestro mercado interno (Dellatorre, Página/12, 12/3/2008).

Aunque escueta, la justificación de la medida intentaba resolver de forma correcta una nueva versión de la clásica confrontación entre productores exportadores y consumidores internos de alimentos básicos por la apropiación de la renta diferencial agropecuaria, disputa que recorrió la mayor parte de la historia argentina del siglo XX (Kulfas, 2016). Pero, como se verá más adelante, la explicación de la medida perdió fundamento y legitimidad por encontrarse

condicionada desde su inicio por tres grandes errores: equivocó el cálculo de los índices de movilidad del tributo relacionado con la evolución de los precios; eligió mal la oportunidad y el modo de comunicar la decisión a sus destinatarios directos, los productores del campo; y, sobre todo, se diseñó a partir de una errónea concepción de “el campo” como un todo, como un universo económico, social y cultural indiferenciado, compuesto de productores que, más allá de los recursos que controlan y los excedentes que producen realmente, tienen todos la misma capacidad potencial de tributación que exigía la nueva medida (Teubal y Palmisano, 2010: 237 y ss.).

Como se sabe, el disperso universo social y político antigubernamental aprovechó sabiamente los errores conceptuales y políticos de la iniciativa para reagrupar fuerzas y organizar una poderosa contraofensiva, nucleándose alrededor de la denominada “Mesa de Enlace”, una entidad de coordinación integrada por las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (Coninagro) y la Sociedad Rural Argentina (SRA), las cuatro principales organizaciones de productores de la región pampeana (Hora, 2010: II).

La primera respuesta de la Mesa de Enlace abrió una confrontación sectorial de fuerte carácter corporativo. El 12 de marzo decidió un cese de la comercialización de los principales productos agropecuarios por los dos días subsiguientes, como primera manifestación de rechazo a la 125 (La Nación, 13/3/2008). El mismo día, Eduardo Buzzi, presidente de la FAA, sorprendió a propios y extraños con declaraciones sumamente confrontativas y agregó algunos argumentos al discurso de las agrupaciones neoliberales representantes de los grandes productores (la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa [Carbap] y la SRA), pero lo hizo con una violencia verbal inesperada (Página/12, 13/3/2008). Casi en simultáneo, en un extenso reportaje explicitó con claridad la posición inicial de su agrupación, sustentada en una concepción más adecuada que la del propio gobierno, pero opuesta y, en cierto modo, incompatible con la restantes organizaciones de la Mesa de Enlace; una fuerte contradicción que, sin embargo, no duró mucho y resolvió simplemente con el cambio de discurso posterior y la subordinación de sus reivindicaciones originales a la estrategia general diseñada por las entidades representantes de los grandes propietarios.

De cualquier modo, la evidente contradicción entre el contenido del discurso y el

modo de enfrentar el conflicto, integrando sin condicionamiento alguno la dirección compartida de la Mesa de Enlace, se transformó en la primera señal elocuente e insoslayable del cambio sustancial que se había operado muy poco tiempo antes en la correlación de fuerzas sociales agrarias. En efecto, la histórica disputa por la apropiación de la renta agraria entre terratenientes, pequeños productores y arrendatarios se volvió una nueva estrategia de colaboración que decidió desplazar a un segundo plano sus contradicciones y disputas intrasectoriales para favorecer la consolidación de un nuevo agrupamiento capaz de impedir en conjunto, al unísono, la apropiación extrasectorial del creciente volumen de renta que estaba generando el mercado internacional, confrontando tanto con el Estado como con otros sectores de la sociedad.

La respuesta gubernamental del 13 de marzo no se hizo cargo de ninguno de estos cuestionamientos. Al reclamo de retenciones diferenciadas le opuso el criterio ya adoptado de retenciones móviles, sin advertir que la verdadera solución económica del conflicto pasaba por el diseño de una sabia articulación entre esas dos dimensiones, con el objetivo de sustraer de la nueva alianza a los pequeños y medianos productores y de preparar otro tipo de enfrentamiento con los que deberían ser los únicos destinatarios: terratenientes, grandes productores, pooles de siembra, unidades de comercialización, etc. Manteniéndose en esa tesitura, no le quedó más remedio que insistir en la justificación del supuesto objetivo principal de la medida: mantener a raya el precio de los alimentos para evitar el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores internos.

Ante esa rígida posición, la Mesa de Enlace, por propia voluntad y también por la fuerte presión que comenzaron a ejercer los productores movilizados, decidió redoblar la apuesta agudizando la disputa y el proceso de polarización en ciernes. Extendió el paro hasta el 19 de marzo, lo amplió a otras regiones e incrementó los cortes de ruta y las movilizaciones. El desplazamiento de los productores hacia las rutas y el bloqueo del tránsito de alimentos se transformaron en una especie de protorrebelión que comenzó a desafiar al gobierno y a presionar con fuerza a su propia dirigencia. Fue tan masiva y contundente que empezó a volcar a favor de la Mesa de Enlace la correlación de fuerzas en disputa (Hora, 2010: 85 y ss.).

Con una concepción diferente de las consecuencias de la medida en los pequeños productores y de la correlación de fuerzas que se estableció en el conflicto, la Mesa de Enlace profundizó aún más el enfrentamiento. Sin esperar la difusión de un mensaje de la presidenta anunciado para unas horas después, decidió,

unilateralmente, el 25 de marzo, la extensión del paro por tiempo indeterminado. Cristina Fernández de Kirchner, a su vez, descalificó las razones y los propósitos de la medida de fuerza utilizando una frase que se hizo célebre durante el trascurso del enfrentamiento:

En la Argentina de 2003, 2002, 2001, miles de argentinos en piquetes, cortando calles, rutas, porque les faltaba trabajo. Eran los piquetes de la miseria y la tragedia de los argentinos. Este último fin de semana nos tocó ver la contracara, los piquetes de la abundancia, los de los sectores de mayor rentabilidad.

Y después de reiterar casi todos los argumentos económicos ya expuestos sobre la ilegitimidad de una medida que, por su extremismo, agudizaba la confrontación y se negaba a la negociación, señaló a modo de advertencia:

No me voy a someter a ninguna extorsión… Quiero que sepan que soy presidenta de todos los argentinos y tengo que gobernar para todos los argentinos, y para que sigamos teniendo costos también argentinos en materia de alimentos. Y prometo cumplirlo con todos los instrumentos que la Ley, la Constitución y el voto popular me han conferido (Wainfeld y Dellatorre, Página/12, 26/3/2008).

Pero lo que modifica con severidad la naturaleza del enfrentamiento es la ampliación de su escenario social y territorial. La aparición de importantes núcleos de clase media urbana no involucrada de modo directo en el conflicto desplazó la confrontación hacia las ciudades, y su modo de adhesión alteró las estrategias y la naturaleza de los discursos de ambos bandos. En la movilización del 25 de marzo, se pusieron en evidencia dos nuevos grandes fenómenos relacionados con la politización: la búsqueda de protagonismo de amplios sectores de la clase media acomodada, que pretendía transformar la protesta rural en un amplio movimiento de oposición antigubernamental, y, dentro de ella, el renovado activismo de un núcleo mucho más “exacerbado”, constituido por partidarios de la dictadura y por férreos opositores a la política de derechos

humanos del kirchnerismo (Dillon y Dandan, Página/12, 27/3/2008; Galasso, 2015: 136 y ss.).

2. La contraposición populismo versus republicanismo (26 de marzo–15 de mayo)

Finalizó de ese modo una primera etapa del conflicto con definido carácter corporativo, donde las posiciones de ambos lados en el enfrentamiento se justificaron con argumentos predominantemente económicos. En efecto, si se tienen en cuenta sólo las demandas explícitas de un lado y las respuestas oficiales del otro, el conflicto gira, durante esta primera etapa, alrededor de demandas económicas, es decir, de los intentos de fundamentar los derechos de unos y otros a la apropiación de la renta diferencial pampeana. Pero si se analiza el discurso de oposición al aumento de las retenciones y a las retenciones mismas, se verán surgir dos grandes argumentos que no son económicos, sino político-ideológicos.

El primero se desprende de las declaraciones del presidente de la FAA, quien no se oponía por principio a la implementación de retenciones, pero lo subordinaba al ejercicio del derecho natural de los productores-propietarios a retener la renta diferencial de la tierra, si ese excedente es utilizado para ampliar la producción, aumentar la eficiencia, desarrollar tecnología, mejorar el empleo e incentivar el crecimiento de la actividades indirectas de servicios localizados en los pueblos. Como contraparte planteó la oposición al proceso de concentración que, de hecho, impulsa el gobierno con un diseño equivocado de esa política.

El segundo grupo de argumentos es diferente, niega el derecho que se arroga el Estado para intervenir en los mecanismos de mercado de distribución de la renta, mediante políticas específicas financiadas con recursos generales extraídos de diversos tipos de tributos a los sectores sociales de altos ingresos.

Cuando esos argumentos son de origen neoliberal, se oponen por principio. Pero cuando son democrático liberales (institucionalismo republicano), se los considera, además, políticamente perversos, debido a que los recursos extraídos a una parte de la sociedad se constituyen en la base material del clientelismo

político, de la expansión de los poderes territoriales controlados por caudillos, punteros y gobernantes; en otras palabras, en la base de un régimen populista que articula autoritarismo político, decisionismo gubernamental, consentimiento plebiscitario y consenso electoral.

La prédica persistente de la corporación agromediática logró reinstalar en el debate uno de esos temas preferidos de la oposición "republicana": el aumento de las retenciones es un ejemplo más de la insaciable necesidad oficial de ampliar la recaudación, o sea, de "hacer caja" para sostener las expansión incontrolada del gasto público, principal recurso y sostén de las ataduras clientelísticas con que los gobiernos populistas construyen su extensa trama de poder territorial, manteniendo sujetos y fidelizados a los sectores más desprotegidos. Todo tiende a reproducirse de forma automática y genera un círculo vicioso cada vez más perverso: más recursos, más gastos, más demagogia populista, más adhesiones, más votos, más poder recaudatorio, más gastos, y así sucesivamente (Yabkowski, 2010).

Para esta concepción, el modelo populista es producto, entonces, de un modo espurio de hacer política, implantado por un grupo minoritario de aventureros oportunistas que, atacado por una insaciable ambición de poder, acaba por invalidar con sus prácticas aberrantes a la propia política frente a la mayor parte de la ciudadanía. Se genera así una esencial distinción entre gente pobre, atrapada en la redes clientelares y sin iniciativa ni poder para pensar y actuar con libertad, y ciudadanos comunes, indignados por la reiteración de los abusos populistas, capaces de actuar con autonomía por fuera de esa red de redes, en ámbitos creados, en general, por la sociedad civil.

Durante el acto de Parque Norte del día 27, la presidenta agregó su propia perspectiva al debate poniendo en marcha lo que denominaremos "proceso ad hoc de politización", desarrollado en un nuevo escenario muy influenciado por la prédica antigubernamental de los principales medios de comunicación, donde las imputaciones infundadas desplazaban a los análisis, y la exuberancia de imágenes y palabras sin contenido reemplazaba a los argumentos razonados y razonables. Haciendo clara alusión a la manifestación y a los incidentes del día anterior, denunció el intento de politización del conflicto por parte de sectores desplazados de la dictadura que operaban en convivencia con algunos representantes del sector rural ligados a la Mesa de Enlace. Pretendió aislar a los grupos golpistas planteando la disyuntiva democracia versus dictadura, pero en ese mismo movimiento discursivo confundió el todo con una de sus partes,

también involucró, equivocadamente, en las disimuladas intentonas destituyentes a la gran mayoría de los sectores movilizados, que sólo buscaban terciar en el conflicto a favor del campo para reducir el capital político acumulado por el gobierno. Cristina Fernández de Kirchner convocó al diálogo y vertió importantes definiciones en medio de la notable acentuación de un nuevo tipo de ceremonia plebiscitaria que se repetiría durante todo el conflicto y tendría su punto culminante en el acto de la plaza de los Dos Congresos del 25 de julio (Página/12, 28/3/2008; Giarracca, 2010: 262 y ss.; Yabkowski, 2010: 90).

El 1º de abril, en un multitudinario acto que rebasó los límites de la plaza de Mayo, el gobierno exhibió su gran capacidad de movilización. Convocado con el propósito de apoyar la gestión de la presidenta y convalidar la posición oficial en el conflicto con las organizaciones agropecuarias, reunió mucha gente independiente con variadas agrupaciones sindicales, movimientos sociales, nutridas columnas encabezadas por la mayoría de los intendentes del Conurbano, partidos políticos y organizaciones de derechos humanos. Iba tomando forma el intento de oponer a la movilización "procampo" una aún más masiva que también salía a la calle, pero con objetivos diferentes: frenar los intentos desestabilizadores enmascarados en las manifestaciones procampo y defender la democracia. El discurso presidencial trató de instalar de forma definitiva esa asociación antes señalada entre protesta sindical, movilización política antigubernamental y resurgimientos de movimientos prodictatoriales. Redondeó esas ideas con una imagen conmovedora: "He visto nuevamente el rostro de un pasado que parecería querer volver". La presidenta pidió, como en ocasiones anteriores, que cesara la movilización, se levantaran los cortes de ruta y finalizara el desabastecimiento utilizando un tono y un lenguaje cuidadosos, tratando de evitar la soberbia.

Oculta en los debates por la cuestión de la apropiación de la renta, la distribución del ingreso y el valor de la democracia, se comenzó a vislumbrar la emergencia de dos concepciones de país, señaladas con claridad, pero todavía mal definidas (Yabkowski, 2010: 71). Eliminado del horizonte conceptual el "pensamiento único", justificador del régimen de valorización financiera, reapareció el histórico enfrentamiento (que en poco tiempo devendría en anacrónico) entre país liberal-agrario y país desarrollista-industrial, que pretendió destruir el neoliberalismo en sus distintas versiones políticas durante los últimos veinticinco años del siglo XX.

En ese punto, la corporación agromediática tomó la delantera dando un paso

trascendental: comenzó a delinear el entorno de un nuevo "universo campo". Para ello utilizó uno de los recursos básicos de los procesos de construcción hegemónica: produjo una deliberada pero falsa identificación entre una de sus partes y el todo, artilugio que sirvió para construir un mundo rural homogéneo, sin contrastes ni contradicciones, carente de diferencias. En este empeño, los estrategas del polo agromediático contaron con el inestimable aporte del gobierno que, como vimos, diseñó tanto su estrategia impositiva como su justificación con base en el mismo concepto, borrando también en la práctica cualquier diferenciación estructural entre los productores.

Sin embargo, como esta amañada distorsión conceptual no podía ser convalidada con un solo dato de la verdadera dinámica económica y social pampeana plagada de enormes diferencias, asimetrías y formas de subordinación, los generadores del relato sobre "todo el campo" construyeron un nuevo tipo de elusión-ilusión que no sólo permitió sustraer de la discusión ese problema insalvable de las diferencias de sujetos, de emprendimientos, de márgenes de beneficios, de intereses y de responsabilidades impositivas, sino también incluir dentro de una misma categoría social a clases sociales, grupos de interés y organizaciones políticas urbanas diferentes, no relacionadas o poco relacionadas entre sí.

En efecto, la inclusión en la categoría "campo" excluyó las cuestiones materiales y se definió mucho más por lo que no se tiene que por virtudes y posesiones. Surgió definiendo su identidad por contraste con un enemigo adverso ya existente y, en cierto modo, dominante. Tan dominante que podía caer en un abuso de poder estatal impulsado por la extendida red de apoyo político-gubernamental urdida durante los últimos años por el "populismo kirchnerista". Todos los incluidos en la categoría "campo" se agruparon y actuaron para defender su derecho a la propiedad, al trabajo y a la acumulación de los frutos obtenidos por su iniciativa y esfuerzo individual. Se trazó con este criterio una gruesa línea demarcatoria entre dos universos claramente diferentes: uno, enraizado en la sociedad civil y dedicado al trabajo y la producción, libre de compromisos estatales, influencias políticas y pertenencias gremiales, que se movilizó en forma espontánea y desorganizada sólo para pedir el libre control de sus recursos y de apropiación de sus beneficios en un marco de libertad económica exenta de trabas, regulaciones e impuestos extorsivos. Los acompañaban en esta empresa, además, otros sectores que, a pesar de no ser afines en relación con su inserción económica y pertenencia social, compartían una misma concepción no sólo de la organización de la actividad económica, sino, y sobre todo, del régimen político institucional, o sea, de una democracia

no contaminada por la corrupción política y liderada por una nueva especie de administradores tecnocráticos, no políticos, similares a la tecnocracia neoliberal que encabezó las reformas de la década del noventa. Desde el campo, el otro es definido, en unos casos, por contraste, es decir, por la falta de los atributos que marcan la pertenencia al primer grupo; y en otros, por sus rasgos específicos, o sea, por su pertenencia al mundo de la opacidad política, de la corrupción estatal y de la dominación clientelar. Carentes de autonomía e iniciativa propia, son manipulados, acarreados, obligados a participar pasivamente en los actos masivos y manifestaciones, organizados y conducidos por militantes de organizaciones sociales, punteros territoriales y dirigentes políticos subsidiados de modos diversos, pero muy efectivos, por el Estado (planes trabajar, cooperativas, subsidios, etc.). Pueblo pobre, marginal, sin iniciativa propia, ignorante, despolitizado y fanatizado (Vommaro, 2010).

Todo esto, en medio de un clima de creciente agitación, alimentado por el amplio y persistente activismo de los productores, reunidos en multitudinarias asambleas y estacionados al costado de las rutas para mantener vivo el espíritu de la protesta. El conflicto parecía haber llegado a su punto culminante, momento de inflexión a partir del cual la Mesa, avalada por la movilización de las bases, comenzó a volcar la mayor parte de la opinión pública a su favor. Se inició entonces un proceso de inversión de la correlación de fuerzas con el gobierno que, después de generar varios enfrentamientos, culminaría con el gran acto de Palermo y con el cínico “voto no positivo” del vicepresidente Cobos.

3. Enfrentamiento entre la nueva interpretación oficial (poder político versus poder corporativo) y la renovada versión de la oposición (autonomía ciudadana versus heteronomía clientelar) (15–25 de mayo)

En medio de una tregua engañosa que no parecía facilitar ningún tipo solución, Cristina Fernández de Kirchner intentó atemperar el clima de confrontación, pronunciando un sorpresivo y moderado discurso en el acto de asunción de Néstor Kirchner como flamante presidente del PJ, realizado en el modesto estadio del Club Almagro, el 14 de mayo. Tras solicitar a los dirigentes de la

Mesa de Enlace el levantamiento de la medida y la reanudación del diálogo, desarrolló un nuevo modo de caracterizar el proceso de politización en aquella etapa del conflicto. Pasaron a segundo plano los temas referidos a la disputa distributiva (y su relación con la confrontación de modelos) para colocar el enfrentamiento como parte de una vieja cuestión sensiblemente diferente: los contextos, las formas y el nivel de legitimidad de los mandatos representativos. Un recurso utilizado para reinstalar otro tema aún más trascendente que es parte inescindible del proceso de construcción de la identidad kirchnerista: la disputa desigual que se hallan obligados a librar los gobiernos democráticos, de origen popular, con el poder del conglomerado corporativo para reconquistar la autonomía de la política y la soberanía del Estado (Rinesi, 2010).

Según la interpretación oficial, las organizaciones sectoriales que integraban la Mesa de Enlace, impotentes para modificar las decisiones adoptadas, habían caído en la tentación de utilizar el apoyo logrado de una parte de la ciudadanía para colocar la lucha por la supremacía con el gobierno popular en otro nivel, el de la amenaza desestabilizadora del orden institucional. Pretendían colocar la legitimidad reducida y sectorial de un mandato de origen corporativo por encima de la legitimidad universal propia de la representación política surgida de la voluntad popular (Yabkowski, 2010). La imputación comenzó con una sospecha manifestada por la presidenta en el discurso del 1º de abril, muy bien sintetizada en una sola frase, unos días después, por el jefe de Gabinete:

Confío en que todo esto se termine –dice Alberto Fernández–. Si sigue, entonces es que están discutiendo otra cosa y condenaron a los argentinos a un paro y un desabastecimiento inmenso con un argumento oculto que no conocemos (cit. en Artese y otros, 2013: 52).

Conscientes de que su mayor fortaleza se basaba en el inesperado apoyo brindado por diversos grupos sociales a la movilización de los productores autoconvocados, la Mesa de Enlace aumentó el nivel de confrontación para obligar al gobierno a aceptar nuevos términos de negociación: convocó a la realización de una marcha federal desde distintos puntos del país hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El sábado 17 de mayo el gobierno comenzó a sentir que su posición en el conflicto se debilitaba y que, en medio

del clima de efervescencia procampo, la marcha podía, en el peor de los casos, desatar episodios incontrolables de violencia o, en el mejor de los casos, patentizar el alto grado de adhesión que ya había manifestado una gran parte de las clases medias de la CABA. Pero al iniciar las negociaciones informales con las organizaciones de la Mesa de Enlace para suspender la movilización, el gobierno se encontró con una nueva división en la cúpula gremial, provocada por el creciente protagonismo que tenían en la dinámica del conflicto los productores estacionados al costado de las rutas: la Coninagro y la SRA se pronunciaban a favor de la negociación, y la FAA junto con las CRA votaban en contra de la suspensión y a favor de profundizar la confrontación.

Los intentos de segmentar de hecho la aplicación de las retenciones mediante formas de devolución a los pequeños productores, unidos a un conjunto de concesiones anteriores, ya no parecían suficientes. Cambió el escenario, y tanto los productores movilizados como los dirigentes de la Mesa subordinaron las reivindicaciones económicas a un objetivo político mucho más trascendente: debilitar el poder político del FpV, generar ingobernabilidad, construir un nuevo polo capaz de imponer un programa de políticas agrarias neoliberales alternativo. Ello parece explicar la aparente contradicción entre aceptar de nuevo la convocatoria al diálogo lanzada por el gobierno y la decisión unánime de amplificar las formas de protesta en las rutas y pueblos del interior hasta hacerlas desembocar en el gran acto opositor planeado para el 25 de mayo en la ciudad de Rosario, centro neurálgico de la región en conflicto. La sistemática negativa de los negociadores gubernamentales a tratar de manera abierta el texto de la Resolución 125, pedida con insistencia por toda clase de dirigentes agrarios y funcionarios políticos, se convirtió en una excusa fenomenal para elevar el humor beligerante de los productores perjudicados directamente y el humor opositor de todos los grupos que se movían a su alrededor. Sólo en medio de un clima tan exacerbado como ese podía parecer viable la realización de una “pueblada agraria para cambiar el modelo del país”, tal como lo propuso a quien lo quisiera escuchar el presidente de la FAA Eduardo Buzzi, en vísperas del acto procampo del 25.

Por otra parte, también en el tratamiento de estas nuevas formas de politización parecía estar influyendo en los dirigentes del FpV la decisión de no enmendar radicalmente el error original de concepción de la 125, articulando como hemos dicho movilidad con segmentación en la definición del gravamen impositivo. Sin ese recurso, parecía imposible fragmentar el campo adversario, impulsar nuevas negociaciones ni una redefinición de la posición de las organizaciones que

reflejara en el área de la política la evidente contradicción de intereses en el área de la economía. Por esa causa, reapareció también la tentación de agudizar la polarización de posiciones identificando ahora a la corporación agromediática con la “oligarquía destituyente”, algo que utilizó en forma simultánea la dirigencia político gremial opositora para acentuar y expandir las distintas formas de rechazo al modelo populista del FpV que ya habían sido puestas en marcha (Giarracca, 2010: 327).

El acto convocado por la Mesa de Enlace para celebrar un nuevo aniversario del 25 de mayo reunió una impresionante multitud de alrededor de 200.000 personas en Rosario, y en su transcurso se reveló ante el resto del país, por el contenido de los discursos y por la composición social predominante, como una versión plebeya de las exposiciones anuales de la Sociedad Rural. Primó arriba y abajo del escenario un clima furiosamente opositor, aunque expresado de distintas maneras y con distintos énfasis por cada uno de los representantes, como un modo de darle carácter discursivo a la proclamada unidad en la diversidad que había hecho posible sostener con diferentes modalidades una trabajosa estrategia común de enfrentamiento con el gobierno nacional.

La magnitud de la convocatoria, el contenido de los discursos y las consignas de muchos de los manifestantes pusieron de manifiesto, además, que el conglomerado de productores que inició la protesta convocado por la Mesa de Enlace se había ido convirtiendo, a lo largo de ese breve pero intenso enfrentamiento, en un nuevo tipo de sujeto social. Acompañado por sectores urbanos e interpelado por los medios de comunicación, devino en la base social de un remozado y revitalizado conglomerado opositor que, después de mucho tiempo, había logrado enfrentar y colocar a la defensiva al gobierno nacional. Un sujeto en movimiento inmerso en un acelerado proceso de construcción identitaria, cuyo modo de plantear reivindicaciones y de interpretar conflictos y contradicciones parecía llevarlo a generar, inevitablemente, un nuevo tipo de actor político que lo representara.

Mientras tanto, el conglomerado agromediático intentó consolidar su base social amplificando de modo exagerado algo que ya venía dándole un carácter realmente diferente a la movilización contra las “retenciones” impulsadas por la Mesa de Enlace: la presencia dominante en los lugares de protesta de los productores “autoconvocados”. Por su carácter reciente, este nuevo sujeto movilizado mantenía en el momento de iniciar la protesta una relación ambigua con las organizaciones tradicionales del agro, en especial con la FAA, que los

había representado históricamente: aceptaba las convocatorias a la protesta de carácter institucional, pero las organizaba y desarrollaba en forma independiente, teniendo mucho más en cuenta la opinión circunstancial de los sujetos convocados que las estrategias generales y directivas puntuales de los dirigentes gremiales. Con este modo de concebir la acción aportaron al escenario del conflicto una sorpresiva imagen de colectivos semiautónomos, regulados por una especie inusual de democracia directa asamblearia donde la ausencia de referencias gremiales eran compensadas de modo precario con un alto nivel de improvisación. Estas características restaban eficacia a la acción colectiva, pero fueron aprovechadas con inteligencia, tanto por los dirigentes de la Mesa como por los ideólogos procampo de los medios de comunicación para construir la imagen política o, más bien, antipolítica de la emergencia de inesperados protagonistas casi excluyentes de la protesta. Productores que se veían obligados a salir a las rutas para manifestarse e impedir que la voracidad fiscal de un gobierno especializado en armar y manejar “la caja” se apropiara ilegítimamente de parte de su trabajo (Gras, 2010).

4. La oposición intensifica la lucha en el interior pampeano y el gobierno plantea una nueva contraposición entre legitimidad democrática y presión corporativa (26 de mayo–7 de junio)

El lunes 26, se volvió a reconfigurar el escenario político, dejando al gobierno en un estado de relativo aislamiento y debilidad, inimaginable sólo unos meses atrás. Alertado por la nueva situación, el FpV, con Néstor Kirchner a la cabeza, intentó recuperar la iniciativa perdida tratando de polarizar aún más las posiciones en el conflicto, insistiendo con la contraposición entre pueblo y oligarquía, sin advertir que ese tipo de estrategia, al no fundamentarse en datos precisos ni entrar en sintonía con la percepción general de la mayoría de la sociedad sobre la evolución del conflicto, se trasformaba en un boomerang que hacía menos creíbles los dichos del gobierno y menos aceptable su renuencia a encarar negociaciones sobre el meollo de la disputa: el rediseño de una escala de retenciones móviles que no tenía en cuenta los reclamos de los pequeños productores y sobre los cuáles se montaba, astutamente, el reclamo radical de los grandes propietarios.

El jueves 29, el gobierno trató de modificar en forma unilateral los ejes de la confrontación. El ministro de Economía, acompañado por la mayoría de los gobernadores peronistas, anunció dos cambios poco relevantes en el sistema de retenciones: aplanó la curva de cálculo de las alícuotas del tributo para habilitar nuevamente los "mercados a futuro" y delegó en las administraciones provinciales las retenciones a pequeños productores, cuando estas superaran el 30% de su valor de producción.

El viernes 13 de junio intentó restablecer el orden en el medio rural con una intervención directa: anunció que, en adelante, quedaban prohibidos los bloqueos y sería garantizada la libre circulación en las rutas con la intervención de la gendarmería. El sábado la televisión transformó en show el intento de la gendarmería de impedir el bloqueo de una ruta en la provincia de Entre Ríos, donde se detuvo a 19 productores entre los que se encontraba la ascendente estrella mediática Alfredo de Angeli. Después de este incidente y de las manifestaciones urbanas de apoyo que lo acompañaron, el gobierno pareció declararse en una especie de estado de emergencia: en Olivos se reunió un "minigabinete" que analizó la situación y decidió realizar una conferencia de prensa en la Casa Rosada, donde se declaró:

Los cortes de ruta afectan a todos los argentinos, los dejan sin comida y generan un clima de intranquilidad pública […] si el gobierno cediera a esa presión, la gobernabilidad estaría seriamente afectada (Bruschtein, Página/12, 16/6/2008).

En consonancia con ese diagnóstico, una buena parte de la militancia social y política kirchnerista salió a disputar el control del espacio público. Algunos se desplazaron hacia la quinta de Olivos para neutralizar las manifestaciones procampo de unas horas antes. Otros se dividieron ocupando ciertos sitios emblemáticos de la ciudad, como la plaza de Mayo, encabezados por un nutrido grupo de funcionarios, representantes y dirigentes. Mientras tanto, en los barrios porteños con predominio de clase media alta, se realizaron cacerolazos y bocinazos en apoyo a la lucha de los productores.

El lunes 16, se realizó una multitudinaria manifestación donde De Angeli redobló la apuesta y comunicó, entre otras cosas, que el miércoles siguiente

encabezarían un encuentro ecuménico por la paz en la república e invitarían a la Iglesia católica y a los pastores de todas las religiones. Por otra parte, la confrontación parecía trasladarse a la calle en los grandes centros urbanos. En Caballito, Palermo, Belgrano y Recoleta, volvieron los cacerolazos, las manifestaciones de apoyo a los productores y los reclamos al gobierno para que abandonara la confrontación y retomara el camino del diálogo. Desde Olivos los manifestantes procampo marcharon por Avenida del Libertador hasta el Obelisco, mientras varias columnas de movimientos sociales del Gran Buenos Aires se congregaban en la plaza de Mayo para impedir el ingreso de los manifestantes reunidos en la plaza de la República. Durante la noche de ese 16 de junio, la cordura de ambos manifestantes impidió que se registraran incidentes, pero todo hacía prever que la tregua sería precaria y transitoria (Bruschtein, Página/12, 17 y 18/6/2008).

5. La resolución del conflicto se traslada al parlamento. comienzan a confrontar dos proyectos prehegemónicos, en términos de composición social, modo de acción política, formas de apelación y estrategias de justificación (7 de junio–17 de julio)

En esas circunstancias, una iniciativa audaz e inteligente del Poder Ejecutivo permitió atenuar el clima de enfrentamiento y habilitar un ámbito de resolución institucional diferente, que no podía ser impugnado por la Mesa de Enlace, los productores autoconvocados, los medios de comunicación –interesados en la prolongación del conflicto para desgastar al gobierno–, “los caceroleros”, ni por los partidos de oposición. La iniciativa presidencial fue sorpresiva, por su trascendencia modificó de manera drástica el escenario de enfrentamiento y, en ese nuevo marco, obligó a todos los protagonistas a modificar su discurso y su estrategia en el conflicto. El martes 17, Cristina Fernández de Kirchner anunció por cadena nacional que había decidido enviar al Congreso un proyecto de ley sobre el sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias (los derechos de exportación) contemplados en la Resolución 125. En esta ocasión, el gobierno volvía a desplazar en los discursos presidenciales el eje de la confrontación: retomaba con mucha más fuerza un tema que ya había planteado en ocasiones anteriores y lo trasformaba en base de su argumento central: la

naturaleza, los objetivos, el alcance y los grados de legitimidad de las diversas formas de representación política y social. La cuestión de la representación volvía a convertirse en el meollo de la nueva forma de argumentación y se profundizaba aún más en el discurso pronunciado en el acto multitudinario que se realizaría dos días después "en defensa de la democracia".

En efecto, junto con el PJ y el FpV, el gobierno trató de retomar la ofensiva o, al menos, de reconquistar parte del espacio público capturado por los huelguistas y la corporación agromediática convocando a un gran acto de apoyo en la plaza de Mayo para el miércoles 18 de junio. La propuesta fue acompañada por un gran número de organizaciones gremiales, sociales y políticas que fijaron posición en un documento conjunto en el que no se ahorraron críticas al Poder Ejecutivo, pero donde se aclaraba que concurrían sin resignar su propia identidad y en respaldo tanto de la institucionalidad democrática como de las medidas progresivas que habían enfurecido a las organizaciones patronales del campo, punta de lanza de una nueva derecha que se ocultaba detrás de la retórica del diálogo mientras pretendía imponer por la fuerza del lockout y el desabastecimiento una política distinta a la votada masivamente por el pueblo sólo unos meses antes.

El acto fue multitudinario, desbordó todos los límites de la plaza y generó la imagen contrapuesta de la intensa manifestación procampo realizada en Rosario. También aquí se evidenciaron las características sociales y políticas del conglomerado prooficialista que, a esa altura del conflicto, se había dispuesto a confrontar hasta las últimas consecuencias con la corporación agromediática: gremios integrantes de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA); movimientos sociales diversos; columnas territoriales provenientes del Gran Buenos Aires y la mayoría de la provincias, y gente de la clase media humilde, más cercana socialmente a los sectores populares que a las columnas antikirchneristas que habían desfilado "caceroleando" unos días antes por los barrios acomodados de Buenos Aires.

La presidenta, única oradora, volvió a fustigar a la Mesa de Enlace por su decisión de mantenerse en la rutas, reiterando la oposición entre la legitimidad democrática de la decisión presidencial destinada a modificar el sistema de retenciones y la ilegitimidad corporativa de quienes defendían sus intereses particulares utilizando la coacción, el apriete y la medidas de fuerza. La ausencia en el palco del vicepresidente Cobos y de algunos gobernadores del PJ empezaba a poner en evidencia algo que, al comienzo, parecía una diferencia de

concepción estratégica y que, a lo largo del conflicto, se transformó en una fractura interna del bloque gubernamental. El mensaje de la presidenta trató de detener intentos verdaderos de desestabilización, pero la concepción institucionalista que expuso abandonó de modo definitivo la confrontación de “modelos” y significó un retroceso en la forma de la disputa con la Mesa de Enlace (Giarracca, 2010: 146 y ss.). Se trató de un retroceso táctico que tampoco pareció brindar los réditos esperados, que estuvo condicionado severamente por otra campaña de desgaste lanzada por los medios de comunicación alrededor de una nueva cuestión: el deterioro del valor de la palabra oficial a raíz de algunos problemas de la gestión anterior entre los que se explotaba, en forma desmedida, la intervención del Indec y la forma de medición de los índices de inflación (Zaiat, Página/12, 28/6/2008).

La mayoría de los voceros del bloque procampo trataron, a su vez, de diferenciarse de los núcleos desestabilizadores instalados en su seno y señalados por el gobierno, con un manifestación común antigolpista y de apego a la democracia. Buzzi lo expresó en forma clara y contundente: “No somos desestabilizadores, golpistas ni desabastecedores”. Después de una ardua discusión interna, la Mesa de Enlace decidió por mayoría levantar los cortes de ruta, permitir el abastecimiento e instalar la confrontación en el nuevo ámbito político legislativo. Se multiplicaron las iniciativas regionales destinadas a presionar a los legisladores nacionales de todos los partidos. De Angeli anunció que se instalaría una carpa permanente en la plaza de los Dos Congresos para explicar a los diputados la necesidad de derogar la 125. El viernes 20, todas las organizaciones sociales integrantes del FpV se movilizaron hacia las tres carpas que la juventud K había montado allí y culminaron con un acto de apoyo al gobierno, acompañados por un nutrido grupo de diputados.

El 19 de junio ingresó el proyecto de ley a la Legislatura, y fue derivado a la Comisión de Agricultura, donde se abrió un nuevo ámbito de discusión. El bloque oficialista pretendía aprobar un proyecto similar a la Resolución 125, agregándole algunos otros ítems que no hacían al fondo de la discusión, es decir, la incorporación del principio de segmentación. El bloque opositor –formado por los legisladores de Propuesta Republicana (PRO), de la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC) y el peronismo disidente– acordó con mucho esfuerzo un proyecto común compuesto de tres puntos centrales: derogar la 125, fijar para la soja un alícuota general del 35% e implementar una segmentación que estableciera una retención del 27% a las primeras 1200 toneladas exportadas.

En cambio, los diputados socialistas junto con los de Solidaridad e Igualdad (SI) –ex Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria (CC-ARI)– declararon que, si el kirchnerismo se mostraba dispuesto a modificar la versión original introduciendo un nuevo criterio de segmentación de las retenciones que diferenciara a los pequeños de los medianos productores, estarían dispuestos a votar esa propuesta. El bloque oficialista se reunió poco después para tratar la cuestión y decidió por mayoría simple no introducir modificaciones al proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo. En magra compensación decidió acompañarlo con otro proyecto de ley donde se insistía con la estrategia de los reintegros para quienes debían pagar por encima del 35%. Sin embargo, alertado poco después por la acumulación de cuestionamientos y deserciones que se producían en sus propias filas, el bloque oficialista encomendó a su presidente abrir una nueva instancia de negociación con representantes de fuerzas políticas afines, para discutir la introducción de nuevas modificaciones destinadas a excluir de la normativa a los pequeños y medianos productores. El martes 2, Agustín Rossi se reunió con Claudio Lozano para negociar un acercamiento de posiciones que no pudo concretarse. El diputado de Proyecto Sur planteó modificaciones al proyecto oficial en consonancia con los reclamos de la FAA y un nuevo tipo de exigencia: aclarar y castigar la evasión fiscal de 1450 millones de dólares que las grandes empresas exportadoras habían acumulado pagando menos retenciones que las vigentes al momento de la exportación. Unas horas después, Rossi se reunió con el abogado de la Federación Agraria para buscar, sin éxito, pactar un apoyo de la entidad al dictamen oficial, pero ya era tarde. Más allá de sus verdaderas intenciones, la dirección de esa organización hubo de reconocer de manera indirecta, aumentando desmedidamente sus exigencias, que había perdido poder para intentar conciliar intereses con los representantes gubernamentales; el trabajo de la corporación agromediática, la movilización incesante de los grupos autoconvocados, el creciente protagonismo de sus representantes más radicalizados y el pronunciamiento explícito de la Carbap dentro de la Mesa de Enlace habían impuesto la estrategia definitiva del “todo o nada”.

Entre esas idas y vueltas […] Buzzi iba pidiendo cada vez más cosas [porque] estaba atrapado entre dos fuegos. [Hugo] Biolcati [vicepresidente de la SRA] se alió con De Angeli y le caminó la Federación Agraria. Entonces cuando Buzzi iba con una propuesta, en la Mesa de Enlace le decían que no, y en la Federación Agraria, la gente de De Angeli también le decía que no, resumió un diputado

consultado por Página/12 (Miguez, Página/12, 6/8/2008).

El jueves 4, el proyecto ingresó al recinto. Al final de una maratónica sesión de diecinueve horas de duración, se aprobó por un ajustado margen el dictamen oficial, con las modificaciones introducidas a último momento por el bloque oficialista. Los cambios contemplaban un aumento de los beneficiarios por los reintegros que dejaba al 85% de los productores fuera del alcance de la resolución. Anunciaba, además, la nueva escala de retenciones, la eliminación de la segmentación por extensión productiva medida en hectáreas y la ampliación a otras regiones del subsidio por transporte. Los presidentes de los principales bloques acordaron que el kirchnerismo hiciera pública las nuevas modificaciones antes de la votación para rechazarla posteriormente y ratificar su posición anterior: suspender la 125 por cincuenta días (Premici, Página/12, 6/7/2008).

Claudio Lozano volvió a plantear una discusión diferente. Ni el principio de la “movilidad” ni la disputa por los alcances y la forma de la segmentación de los productores abordaban el núcleo del problema de la distribución y apropiación de la renta diferencial en la región pampeana. En las dos principales interpretaciones en disputa, se excluía, en su opinión, el papel relevante que había tomado en la dinámica de la producción agraria un nuevo sector económico dominante, el agronegocio, y una nueva forma de organización empresaria, el denominado “pool de siembra”. Mientras no se partiera de esa premisa para calcular los alcances y la modalidad de la retenciones, una adecuada medida destinada a compensar desequilibrios estructurales y formas regresivas de distribución del ingreso en el país, como es “el derecho de exportación”, se volvería expropiatoria, arbitraria e injusta porque no incluiría entre los tributaristas al nuevo núcleo de poder agrario, a la nueva oligarquía pampeana conformada por la propiedad terrateniente, el capital financiero y el capital extranjero como articulador estratégico, operando en el ámbito de la exportación y comercialización de los nuevos insumos y maquinarias que hicieron posible la modernización, la nueva especialización y la gran expansión de la producción agrícola. El gobierno, en cambio, basó toda su estrategia económica, política y argumentativa en criterios errados y obsoletos que lo llevaron a confrontar con pretendidos núcleos del poder rural que ya no eran tales (la oligarquía tradicional no diversificada) e ignoró los reclamos originales de los pequeños y medianos propietarios, transformados para la ocasión en grupos de productores autoconvocados, y no pudo establecer un imprescindible

diálogo político con quienes deberían haber sido sus aliados estratégicos, los representantes de la FAA.[209]

El 5 de julio, tras otro extenso debate de diecinueve horas, se realizó la votación final en la cual se ratificó la 125 con la introducción de un amplio “criterio de segmentación” de las alícuotas del tributo, similar al que un importante núcleo de políticos, dirigentes e intelectuales reclamaba al gobierno desde el inicio del conflicto. La innovación modificaba de modo sustancial la naturaleza de la iniciativa y hubiera permitido reiniciar las negociaciones con los disidentes del propio bloque y potenciales aliados circunstanciales, pero su modo de implementación fue visto por muchos de ellos como una improvisación de último momento destinada a frenar la fuga de votos prooficialistas y el crecimiento de las disidencias internas. Una nueva correlación de fuerzas, que se reflejó dramáticamente en el resultado final de la votación: 129 votos oficialistas contra 122 de la nueva oposición, es decir, sólo una diferencia de siete votos a favor de la aprobación de la iniciativa gubernamental.

Ante el resultado incierto de algunos pronósticos sobre la votación en la Cámara de Senadores, el oficialismo y la oposición redefinieron sus estrategias. La Mesa de Enlace se propuso impedir por todos los medios la aprobación de la ley y, de no conseguirlo, sabotear su eventual aplicación. Para ello volvió a generar un renovado discurso apocalíptico. Para la FAA, la aplicación de la medida provocaría la virtual desaparición de los pequeños propietarios, de las siembras y rodeos tradicionales, y la consolidación definitiva del agronegocio sojero, con todos los perjuicios que ello implicaba: desertificación, degradación del medio ambiente, concentración de la propiedad de la tierra, mayor participación del capital extranjero, etc. Otros dirigentes de la Mesa se apresuraron a asegurar que, aunque fuera generada por la legislatura, ningún productor rural aceptaría la aplicación de la ley. La impugnarían en la Justicia y acompañarían el reclamo volviendo al costado de las rutas y extendiendo la protesta y las medidas de fuerza a todas las regiones del país. En lo inmediato, anunciaban la instalación de una carpa procampo en la plaza de los Dos Congresos y la realización de un gran acto el 15 de julio (Página/12, 10/7/2008).

El gobierno tomó nota de la amenaza y elaboró su propia estrategia, que incluyó movilizaciones diversas y la preparación de un acto simultáneo de apoyo, convocado con una nueva consigna explícita, “en defensa de la democracia”, y una implícita: “No estamos dispuestos a tolerar la manifiesta intensión expresada por la Mesa de Enlace de desconocer una ley totalmente legítima, aprobada

después de un amplio debate democrático y plural en ambas Cámaras del Congreso nacional”. Para respaldar sus argumentos, reprodujo desafiantes expresiones de dirigentes del agro donde quedaba clara la intención de iniciar una campaña de desobediencia civil dirigida no sólo a eliminar la ley, sino a provocar un cambio radical de la política agropecuaria que impulsara, a su vez, un cambio similar de la política económica proindustrialista y redistribucionista de la coalición gobernante.

En medio de ese clima de lucha abiertamente política, exacerbado por la reiteración de las amenazas de desobediencia civil difundidas en diversas circunstancias por los dirigentes de la Mesa de Enlace, se realizaron los dos actos programados. La CAM, apoyada por todo el arco político opositor, eligió el lugar de la ciudad donde se sentía más cómoda: frente al Monumento de los Españoles, en Avenida del Libertador, cerca de las instalaciones de la SRA. La coalición progubernamental convocó a la plaza de los Dos Congresos, frente a la legislatura, un ámbito en el cual, pese a los conflictos internos y a las deserciones ya anunciadas, parecía conservar, todavía, una disputada mayoría relativa. Tanto por su composición social como por el contenido de los discursos y las formas de apelación al resto de la sociedad, ambos actos expresaron con notable precisión, a modo de síntesis final, las características de los dos proyectos prehegemónicos que fuimos analizando a lo largo de este relato.

Algo similar ocurrió, en relación con esta cuestión, durante el transcurso del debate en la Cámara de Senadores que, dos días después, culminaría con el “voto no positivo” del vicepresidente Cobos y la derogación definitiva de la iniciativa presidencial. Las diferencias de opinión sobre la oportunidad y las características de la Resolución 125 quedaron notablemente opacadas por una controversia mucho más amplia sobre las atribuciones del Estado para intervenir en los procesos de circulación y apropiación del excedente económico y, a su través, sobre la nueva contraposición entre los dos grandes proyectos prehegemónicos de país en disputa: populismo desarrollista y distribucionista versus neoliberalismo institucionalista y productivista.

La resolución del Senado le puso punto final a la confrontación. La corporación agromediática obtuvo su objetivo de máxima: sepultó las retenciones y, con ello, la estrategia de la transversalidad y de la concertación plural que dificultosamente había tratado de sostener el oficialismo. Por su extensión y complejidad, se convirtió en un parteaguas tanto para la gestión gubernamental y el proyecto político del FpV y la concertación como para el reagrupamiento del

disperso y debilitado universo mediático, empresarial y político de la oposición.

Se abrió un nuevo espacio de lucha por la hegemonía, donde el proyecto de democracia popular que no pudo consolidar el kirchnerismo se vio obligado a redefinirse y prepararse a confrontar desde una posición de mayor debilidad con un nuevo proyecto restaurador de la república conservadora, en pleno proceso de expansión. Serán proyectos incompletos, carentes de una adecuada articulación entre bloque social, representación política, discurso y forma de interpelación que deberán intentar consolidarse como tales en el momento mismo en que luchan entre sí por la primacía. Por esa causa los denominamos “proyectos prehegemónicos en disputa”, instalados en el centro del escenario político nacional y absolutamente determinantes de todas las formas alternativas de concebir y actuar la política por otro tipo de agrupaciones que se volverían por completo irrelevantes. A partir de allí, será posible analizar la evolución de la historia política como consecuencia, principalmente, de los vaivenes de una especie de contraposición no resuelta, donde ninguno de los dos proyectos prehegemónicos lograría consolidarse obteniendo una victoria más o menos definitiva (Mocca, Página/12, 20/7/2008).

Las elecciones de medio término

El esfuerzo posterior por recuperar la ofensiva desde la gestión gubernamental (estatización de Aerolíneas Argentinas y de los fondos jubilatorios) y el cambio de la política de alianzas y de la estrategia electoral del FpV, que por cuestiones de extensión no analizaremos aquí, no rindió los frutos esperados. El resultado de las elecciones legislativas de junio consolidó el cambio en la correlación de fuerzas producido durante el conflicto agrario del año anterior e impulsó un giro radical del escenario político y del entramado institucional.

En ese sentido, el pronunciamiento electoral fue claro y contundente, le asestó tanto al gobierno en particular como al kirchnerismo en general una sorpresiva y severa derrota, mucho más abultada y grave que la que podrían haber imaginado sus operadores más pesimistas y sus adversarios más encarnizados. Como contraparte, la mayoría de los gobernadores aliados, integrantes de la desvaída concertación plural, prevalecieron en sus distritos sumando una gran cantidad de

votos, muestra adicional pero inequívoca de que el voto de censura tenía un claro destino nacional.

En la trinchera opuesta, donde se aglutinaban los principales agrupamientos de la oposición, la magnitud de los festejos no alcanzaba a disimular cierto estado de perplejidad. La distribución de los resultados dejaba en posiciones expectantes al grupo de candidatos que desde distintas posiciones había apoyado claramente a las organizaciones de la Mesa de Enlace a lo largo del conflicto con el gobierno y había encabezado el voto opositor que logró derogar la 125. Aunque el tema no había ocupado el centro de la disputa electoral, el pronunciamiento de la mayoría podía interpretarse a la par como una extensión y confirmación del apoyo social brindado a las corporaciones "del campo" y como un voto de censura al modo en que el gobierno y el kirchnerismo habían enfrentado políticamente la cuestión. El éxito del bloque agromediático en la disputa por imponer su interpretación, no sólo de los intereses particulares contrapuestos en el conflicto, sino también de los intereses generales que se hallaban por delante de cierto tipo de Estado y sociedad, se había trasformado, primero, en un cambio de correlación de fuerzas legislativas y, ahora, en un evidente predominio en el ámbito político electoral.

La distribución espacial del pronunciamiento electoral expuso a un núcleo de claros ganadores, pero diseminados en el territorio y débilmente articulados con estructuras políticas de alcance nacional. No mostraron programas claros ni grandes coincidencias, salvo en la unánime oposición a la inmensa mayoría de las iniciativas políticas y a los modos de gestión gubernamental, criticadas, sobre todo, desde una concepción institucionalista y republicana. La confrontación cotidiana y permanente con el oficialismo y la pretendida defensa de las normas y valores de una república avasallada por el autoritarismo populista no parecía, sin embargo, una plataforma suficiente para cimentar una concepción del país, ni una organización nacional capacitada para enfrentar en una compulsa general al oficialismo. Había que aprovechar el impulso para construir un espacio, bajo la forma de alianza política o de convergencia electoral de fuerzas afines, utilizando como plataforma inicial el nuevo poder que, como nueva mayoría, podían ejercer en un ámbito estratégico para el desarrollo de estos objetivos: el Congreso.

Como contraparte, el kirchnerismo resultaba sorpresivamente debilitado tanto dentro como fuera del PJ, y desacreditado ante esa gran fracción oscilante del electorado, sin identidad partidaria y política, sensible a la prédica antipolítica y

antioficialista de los grandes medios de comunicación que lo había acompañado combinando de diferente modo dudas y certezas durante el lapso presidencial anterior. Se hallaba compuesta, en especial, por dos grandes fracciones de clase: la clase media próspera de las grandes capitales de provincia y de los conglomerados urbanos de la pampa húmeda, y una fracción aún no muy bien identificada de los sectores populares menos favorecidos por las políticas de inclusión del gobierno K, radicados en el segundo cordón del Gran Buenos Aires.

La clase media próspera rechazó, desde una posición republicanista-institucionalista, el decisionismo, el autoritarismo, la desproporcionada concentración de poder institucional y político, la ausencia de diálogos en busca de consenso y, en suma, la estrategia de polarizar posiciones contrapuestas exacerbando –en su percepción, sin necesidad– la naturaleza de los conflictos existentes entre el gobierno y distintos sectores de la sociedad. Este cuestionamiento radical de los procedimientos propios de los gobiernos peronistas encubrió, además, en buena parte de estos sectores, otras dos posiciones diferentes, pero íntimamente relacionadas: el resentimiento por haber sido desplazados del centro de la escena política como receptores privilegiados de los mensajes políticos ideológicos emitidos desde los grandes centros de poder público y, lo que les resultó más grave aún, la instalación en ese espacio semivacío de interlocución de grupos sociales populares antes invisibilizados, como la clase obrera, los marginalizados o el resto de los sectores populares. El rechazo al desplazamiento de unos por otros es relacionado, a su vez, con las políticas reparadoras y de integración del proyecto de inclusión adoptado por esta vertiente radical del populismo peronista.

Impulsados por estos temores que activaron la vieja dicotomía entre civilización republicana y barbarie populista, estos sectores les brindaron primero un apoyo creciente a las corporaciones agropecuarias y, luego, un indisimulable consenso mayoritario al proyecto social de cuño conservador y neoliberal liderado por la SRA (en la Mesa de Enlace) en el momento de la derogación de la 125. Durante el período posterior, los esfuerzos políticos del kirchnerismo para superar el aislamiento político y modificar una correlación de fuerzas que atraía además hacia el polo liberal conservador a una fracción creciente de los sectores populares resultaron estériles tanto por los propios errores de concepción como por la aparición de otros problemas, generados por la exacerbación de la lucha intercorporativa por la distribución del ingreso.

El kirchnerismo había recibido una severa advertencia, pero podía asumir el desafío planteado por la sociedad intentando recuperar el consenso perdido y retomar, para ello, el camino virtuoso de los impactantes gestos políticos y las trascendentales realizaciones gubernamentales que habían cimentado el prestigio y la legitimidad del FpV durante el período presidencial de Néstor Kirchner.

Contrariando la mayoría de los pronósticos posteriores a esa impactante derrota legislativa, el gobierno nacional puso en marcha, junto con el FpV, un audaz proceso de recuperación que pasó por varias instancias y, después de superar la muerte de Néstor Kirchner, logró asegurar la renovación del mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones generales de 2011. Pero ese será el objetivo de una próxima investigación.

Bibliografía

Arceo, N. y E. Basualdo (2009), La crisis mundial y el conflicto del agro, Buenos Aires, CCC–Unqui.

Aronskind, R. (2010), "Cambio estructural y conflicto distributivo", en R. Aronskind y G. Vommaro (2010), Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo.

Aronskind, R. y G. Vommaro (2010), Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo.

Artese, M. y otros (2013), "Cuando la protesta fue legítima", Documento de Trabajo, 67, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Basualdo, E. y N. Arceo (2009), “Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles”, en E. Arceo, E. Basualdo y N. Arceo, La crisis mundial y el conflicto del agro, Buenos Aires, CCC–Unqui.

Comelli, M. y otros (2010), “La trama de un conflicto extendido”, en N. Giarracca y T. Teubal (coords.), Del paro agrario a las elecciones de 2009, Buenos Aires, Antropofagia.

Forster, R. (2010), La anomalía argentina, Buenos Aires, Sudamericana.

Gaggero, A., M. Schorr y A. Wainer (2014), Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo, Buenos Aires, Futuro Anterior.

Galasso, N. (2015), Kirchnerismo (2003-2015). El proyecto que transformó la Argentina, Buenos Aires, Colihue.

Giarracca, N. (2010), “El conflicto agrario. Los debates necesarios”, en N. Giarracca y M. Teubal (coords.), Del paro agrario a las elecciones de 2009, Buenos Aires, Antropofagia.

Giarracca, N. y M. Teubal (coords.) (2010), Del paro agrario a las elecciones de 2009, Buenos Aires, Antropofagia.

Giarracca, N., M. Teubal y T. Palmisano (2010), “Paro agrario. Crónica de un conflicto alargado”, en N. Giarracca y M. Teubal (coords.), Del paro agrario a las elecciones de 2009, Buenos Aires, Antropofagia.

Godio, J. y C. Robles (2008), El tiempo de CFK. Entre la movilización y la institucionalidad. El desafío de organizar los mercados, Buenos Aires, Corregidor.

González, H. (2011), Kirchnerismo: una controversia cultural, Buenos Aires, Colihue.

Gras, C. (2010), “Actores agrarios y formas de acción política en la Argentina contemporánea. Un análisis a partir de los grupos ‘autoconvocados’ en la región pampeana”, en R. Aronskind y G. Vommaro, Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo.

Hora, R. (2010), “La crisis del campo del otoño de 2008”, Desarrollo Económico, 50(197), abril-junio.

Kulfas, M. (2016), Los tres kirchnerismos, Buenos Aires, Siglo XXI.

Lozano, C. (2008), “El gobierno ha sido socio de la patria sojera”, disponible en <noticiasmx.terra.com.mx>.

Lozano, C. y otros (2008), “Definiciones previas para el debate parlamentario sobre las retenciones móviles”, disponible en <www.cta.org.ar/base/img/pdf/material_sobre_las_retenciones_a_la_soja.pdf>.

Malamud, A. y M. De Luca (comps.) (2011), La política en tiempos de los

Kirchner, Buenos Aires, Eudeba.

Miguez, D. (2013), Diez Años. Una década de gobierno kirchnerista, Buenos Aires, Planeta.

Montenegro, M. (2011), Es la economía, estúpido. La historia secreta de las decisiones, trampas y falacias del kirchnerismo, Buenos Aires, Planeta.

Novaro, M. (2010), Historia de la Argentina 1995-2010, Buenos Aires, Siglo XXI.

Novaro, M., A. Bonvecchi y N. Cherny (2015), Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, Buenos Aires, Ariel.

Pereyra, S., G. Vommaro y G. Pérez (eds.) (2013), La grieta. Política, economía y cultura después de 2001, Buenos Aires, Biblos.

Rinesi, E. (2007), “Representatividad, legitimidad, hegemonía. Los dilemas de la representación política después del desbarajuste”, en S. Emiliozzi, M. Pecheny y M. Unzué (comps.), La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina, Buenos Aires, Prometeo.

— (2010), “Política y corporaciones”, en R. Aronskind y G. Vommaro, Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo.

Rinesi, E. y G. Vommaro (2007), “Notas sobre la democracia, la representación

y algunos problemas conexos”, en E. Rinesi, G. Nardacchione y G. Vommaro, Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente, Buenos Aires, Prometeo–UNGS.

Sáenz, R. (2008), La rebelión de las 4x4. La revuelta de los patrones rurales y la izquierda argentina, Buenos Aires, Antídoto–Gallo Rojo.

Vommaro, G. (2010), “Acá el choripán se paga”, en R. Aronskind y G. Vommaro, Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo.

Yabkowski, N. (2010), “Nosotros, ellos, todos”, en R. Aronskind y G. Vommaro, Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo.

Zaiat, A. (2014), Economía a contramano, Buenos Aires, Planeta.

Teubal, M. y T. Palmisano (2010), “Conflicto agrario. Características y proyecciones”, en N. Giarracca y M. Teubal (coords.), Del paro agrario a las elecciones de 2009, Buenos Aires, Antropofagia.

▪

[209] Una amplia fundamentación económica y social de esta posición puede hallarse en Giarracca (2010), Teubal y Palmizano (2010), Godio y Robles (2008: cap. 11), Lozano y otros (2008), Zaiat, Página/12, 12/7/2008; Cufré, Página/12, 13/7/2008.

12. Alianzas y decisiones en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Sobre apuestas políticas y reconfiguraciones

Mariana Gené[210]

Diversas tradiciones y alianzas se combinaron de forma cambiante durante los gobiernos kirchneristas. La llegada de Néstor Kirchner al poder contó con el apoyo fundamental del Partido Justicialista (PJ) en su fracción conducida por Eduardo Duhalde –a quien luego enfrentaría en las elecciones legislativas de 2005– y su ejercicio de gobierno tendría, entre otros aliados, a organizaciones sociales y actores de la izquierda peronista y no peronista que se enmarcaron tempranamente en el proyecto de la transversalidad. Apoyándose sobre algunas de las alianzas forjadas entonces y dando vida a otras nuevas, los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner también se nutrieron del apoyo de actores heterogéneos y cambiantes. Se ha dicho que, en gran medida, la política se basa en la capacidad de generar o movilizar aliados (Callon, 1986, cit. en Nardacchione y Taraborrelli, 2010). En el caso argentino, esas alianzas revisten especial importancia, tanto por el carácter federal del sistema de gobierno y la fuerza que detentan los líderes locales como por la heterogeneidad interna de sus principales tradiciones políticas y la relativa fluctuación de su electorado. Tanto para ganar elecciones como para gobernar, sumar aliados resulta un desafío ineludible. Así, los doce años en el poder del kirchnerismo vieron cambiar sus apoyaturas fundamentales, romper con actores que en los inicios eran muy próximos, intentar con mayor o menor éxito en cada caso acercamientos que nutrieran su base de apoyo, dieran nuevo aire al proyecto presidencial ante coyunturas críticas y proveyeran recursos fundamentales para garantizar la gobernabilidad.

En este capítulo nos centramos en la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) y reconstruimos, por un lado, las alianzas variables que acompañaron su gobierno y, por el otro, las principales decisiones políticas tomadas durante ese período. El camino, que fue de la debilidad presidencial inicial a la gran potencia de los gobiernos kirchneristas, estuvo jalonado por diversos mojones que recondujeron a los protagonistas, dieron nuevo impulso a las tradiciones políticas que convergieron en el gobierno e hicieron mutar su perfil y sus estrategias. Aquí proponemos una lectura a la vez histórica y sistemática de ese proceso, identificando etapas y grupos que predominaron en cada una de ellas, así como las razones que dieron centralidad a esos actores y las que los eyectaron en momentos bisagra. De ese modo, reconstruimos al kirchnerismo en su heterogeneidad constitutiva y dinámica, y nos detenemos en los efectos de tales transformaciones en su esquema general de poder.

Enfocarse en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner supone observar un tiempo febril, en el que el kirchnerismo vio peligrar sus bases de apoyo y su hasta entonces robusto capital político, sus aliados y fuentes principales de legitimidad; y al cabo del cual, una vez más de forma sorpresiva, logró recuperar la iniciativa y conquistar mayorías inéditas. Ciertamente, esa dinámica política implica una construcción accidentada, con marchas y contramarchas, malos cálculos y apuestas afortunadas. Nos proponemos aquí seguir a los actores en su cambiante esquema de alianzas y en las decisiones políticas (y de políticas públicas) que fueron trastocando el escenario en el que actuaban. El período abordado se enmarca entre dos grandes triunfos electorales, pero contiene también dos de las derrotas más resonantes que afrontó el kirchnerismo: una en el Congreso y, podríamos decir, en amplios sectores de la sociedad y los medios de comunicación –el conflicto por las retenciones móviles–, y otra electoral –la derrota de Néstor Kirchner en las elecciones de medio término en la provincia de Buenos Aires–. Esa dinámica conflictiva e incierta nos recuerda la necesidad de no dar por sentada ni la perennidad ni la fugacidad de los actores políticos. En cambio, se tratará aquí de mostrar el modo trabajoso en que se construye (y se pierde) hegemonía, recorriendo este período álgido en el que el kirchnerismo cambió –relativamente– de piel, perdió a su líder principal y dio nacimiento a lo que algunos llamaron “cristinismo”.

El bienio 2007-2008 constituyó una suerte de parteaguas para el kirchnerismo (Kessler, 2014). Hasta entonces había consenso sobre las significativas mejoras respecto de 2002 en cuanto a recuperación del empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad social, y reactivación económica en general (Levitsky y Murillo,

2009; Aronskind y Vommaro, 2010; Kessler, 2014; Damill y Frenkel, 2015; Kulfas, 2016). A partir de ese momento, en cambio, las controversias en torno al kirchnerismo se volvieron más fuertes, con evaluaciones cada vez más dispares y perentorias sobre el sentido del período. En esos años, la crisis económica internacional y la desaceleración de la economía se hicieron sentir con fuerza, al tiempo que ciertos actores antes cercanos se volvieron opositores de gran relevancia. Fueron también tiempos de grandes confrontaciones políticas y disputas de sentido sobre el "estilo K". A ese período de trastrocamientos y reconfiguraciones nos referimos en estas páginas.

Peronismo, radicales K e independientes. Alianzas para una elección exitosa

El 28 de octubre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner fue la primera mujer en ganar las elecciones presidenciales. Los resultados electorales fueron contundentes, a diferencia de lo que había ocurrido en 2003:[211] la fórmula del Frente para la Victoria (FpV) obtuvo el 45,29% de los votos y una distancia de más del 22% respecto del segundo candidato, por lo que no hubo necesidad de balotaje. En ese segundo puesto quedó la fórmula Carrió-Giustiniani con el 23,04%, en el tercero la dupla Lavagna-Morales con 16,91%, y en cuarto lugar, con el sello del PJ, quedaron Rodríguez Saá-Maya con el 7,64% de los votos. Cristina Fernández ganó en 21 de los 24 distritos, con las excepciones de Córdoba (donde ganó Roberto Lavagna), San Luis (donde triunfó Alberto Rodríguez Saá) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA– (donde se impuso Elisa Carrió).

Las elecciones presidenciales de 2007 mostraron una política de alianzas nutrida y exitosa por parte del kirchnerismo. Tras cuatro años de crecimiento económico y una consistente recuperación de indicadores sociales (por ejemplo, las tasas de desempleo y pobreza se habían reducido a la mitad), Néstor Kirchner dejó el poder como el presidente saliente más popular de la historia moderna argentina (Levitsky y Murillo, 2009: 78). Esos altos grados de aprobación, sumados al hecho de haber vencido al duhaldismo en la provincia de Buenos Aires dos años antes y al descrédito que todavía arrastraban otras opciones políticas, sin duda colaboraron para sellar los acuerdos multifacéticos que acompañaron la elección

de Cristina Fernández de Kirchner. El encolumnamiento de la enorme mayoría del PJ, la inclusión de los denominados “radicales K” en la Concertación Plural y la suma de fragmentos del socialismo y diversas organizaciones sociales fueron las piezas fundamentales de tal entramado.

En lo que respecta al PJ, el estado de fragmentación con que se había presentado a las elecciones de 2003 distaba de estar superado, pero eso no evitaba que se ordenara bajo el liderazgo kirchnerista. Si bien en distintas provincias competían dos y hasta tres rivales dentro del peronismo, la existencia de listas “colectoras” permitía que esas disputas convivieran con una misma candidatura presidencial. El hecho de que distintas boletas para el nivel de intendente, gobernador o un cargo legislativo llevaran el mismo candidato presidencial constituía una práctica de larga data en la Argentina (Mustapic y otros, 2011), y en este caso hacía que Cristina Fernández pudiera reunir los votos de candidatos enfrentados. A su vez, el acuerdo con la casi totalidad de los gobernadores peronistas cimentaba la alianza de gobierno y contribuiría a acrecentar su caudal de votos.[212] Es más, poco a poco el kirchnerismo reinvertiría parte de sus fuerzas en la relación orgánica con el peronismo. Dejando atrás las críticas más fuertes al partido y sus líderes, que Kirchner había propiciado en los inicios de su gobierno, cuando buscaba consolidar el proyecto de la transversalidad (Torre, 2005), una de las primeras estrategias posteriores a la elección presidencial de 2007 fue la asunción de Néstor Kirchner como presidente del PJ.[213]

Por su parte, la alianza con una parte considerable del radicalismo venía gestándose desde hacía aproximadamente un año. Movidos a la vez por el gran protagonismo que tenía el kirchnerismo en la escena política frente al pobre papel que venía desempeñando el radicalismo tras la caída del gobierno de la Alianza (en 2003 la UCR tuvo la peor elección de su historia, obtuvo el 2,3% de los votos con la fórmula Moreau-Losada) y por las necesidades prácticas de tener una aceitada relación con el gobierno nacional por parte de muchos de los gobernadores e intendentes radicales, esa alianza resultaría beneficiosa para ambas partes. De todos modos, su consecución estuvo atravesada por múltiples conflictos. Las autoridades nacionales del partido, con Ernesto Sanz a la cabeza, rechazaban tales acercamientos y se inclinaban por una oposición abierta al kirchnerismo. Sin embargo, en agosto de 2006 los cinco gobernadores y los 183 intendentes que conformaban lo que ellos denominaron el “radicalismo que gobierna” se ausentaron de la Convención Nacional del partido, celebrada en Rosario, y formalizaron su fractura (Rodríguez, Página/12, 26/8/2006). Respondían por ese medio al llamado a la “Concertación Plural” que había

hecho Kirchner y que llevaría a Julio Cobos, uno de sus principales defensores desde la gobernación de Mendoza, a acompañar la fórmula de Cristina Fernández. Pero esa alianza no estaba exenta de rispideces. Entre sus escenarios privilegiados se encontraba el armado de listas en la propia provincia de Mendoza: el kirchnerismo habilitó en ese caso listas colectoras que disputaban votos al candidato apadrinado por Cobos y la dupla presentada como Concertación Ciudadana perdió la gobernación a manos del PJ. Preocupados por retener cierta dosis de autonomía y capacidad de negociación, una vez en el gobierno, los radicales K armarían un bloque propio en el Congreso con el objetivo de nuclearse y "no perder identidad" (Los Andes, 8/11/2007).

También otras fuerzas se habían fraccionado frente al liderazgo kirchnerista, acentuando la dispersión de la oposición. El socialismo, al igual que la UCR, tuvo múltiples pujas internas para disputar su conducción y la legitimidad o no de acompañar al oficialismo. Se multiplicaron las acusaciones cruzadas, los llamados al orden y las mociones para echar del partido a los dirigentes que se sumaban como funcionarios al gobierno nacional (entre ellos, Ariel Basteiro como director de Aerolíneas Argentinas y Jorge Rivas como vicejefe de Gabinete). El resultado final fue, una vez más, el apoyo divergente de los distintos sectores del partido a listas opuestas, tal como había ocurrido en junio con las elecciones a jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde el grupo encabezado por Rubén Giustiniani apoyaba la candidatura de Jorge Telerman, y el que conducía Jorge Rivas, la de Daniel Filmus. En las elecciones presidenciales, el primer grupo acompañaría la fórmula de Elisa Carrió con Giustiniani –entonces senador y presidente del Comité Ejecutivo del Partido Socialista (PS)– como candidato a vice; y el segundo, con su mayor anclaje en el socialismo bonaerense y en parte del santafecino, cuyos miembros ya por entonces eran apodados "socialistas K", apoyaría a Cristina Fernández de Kirchner.

Junto con estos actores partidarios se encontraba consolidado el apoyo de gran parte del sindicalismo, bajo la conducción del líder de la Confederación General del Trabajo (CGT), Hugo Moyano, así como un apoyo crítico por parte de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), y el acompañamiento de los organismos de derechos humanos y de diversas organizaciones sociales que, ya desde los albores del gobierno de Néstor Kirchner, habían encontrado respuesta a muchas de sus demandas.[214]

El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, afirmaba en la asunción de Cristina

Fernández: “Kirchner es hoy por hoy el líder de la fuerza política más grande que tiene Argentina; llámese como quiera, concertación plural, o peronismo más radicalismo y otras fuerzas independientes” (La Nación, 10/12/2007). En efecto, el poder territorial e institucional de la coalición gobernante alcanzaba magnitudes extraordinarias tras las elecciones de 2007: el porcentaje de gobernadores aliados rondaba el 80% y el de los intendentes pasaba el 70%, mientras que en ambas cámaras superaba con creces el quórum propio (Novaro y otros, 2014: 278).

El gabinete mostraba una marcada continuidad con el período anterior, con la mayoría de los ministros de Kirchner manteniéndose en sus cargos. Entre las novedades, el viceministro de Filmus, Juan Carlos Tedesco, lo reemplazaría en Educación; Graciela Ocaña dejaría el PAMI y asumiría en la cartera de Salud (su anterior titular, Ginés González García, asumiría como embajador en Chile); Florencio Randazzo llegaría a la cartera de Interior desde el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; Aníbal Fernández dejaba Interior y pasaba a conducir el Ministerio de Justicia; y Martín Lousteau, proveniente del Banco Provincia y con fuerte aval del jefe de Gabinete, ocuparía el lugar de Miguel Peirano en el Ministerio de Economía. La principal novedad, en términos de la estructura del Ejecutivo, fue la creación del Ministerio de Ciencia y Técnica, conducido por Lino Barañao.

El amplio respaldo electoral y los múltiples aliados políticos que acompañaron la llegada de Cristina Fernández de Kirchner al poder auguraban una gran fortaleza a la coalición gobernante. Pero tales expectativas durarían muy poco tiempo. A sólo tres meses de comenzado el gobierno, se desató el conflicto agrario que iba a cambiar de modo rotundo e impensado el escenario político.

El conflicto por las retenciones y la recuperación de la iniciativa

A principios de marzo de 2008 se anunció la Resolución 125 del Ministerio de Economía, que establecía retenciones móviles a la exportación de granos. Si bien las retenciones como tales habían entrado en vigor durante el gobierno de Duhalde, al hacerlas móviles, esta medida buscaba capitalizar parte de las ganancias que tenían lugar en el sector en un contexto de valores récord de esos

productos a nivel internacional. Sus resultados, se sabe, lejos de acercarse a los objetivos planeados por el gobierno, desembocaron en el conflicto más largo e inesperado que afrontaran las administraciones kirchneristas. Tal como reconstruye y analiza en detalle Pucciarelli en este volumen, el conflicto entre el gobierno y los productores agropecuarios duró más de cuatro meses, en el curso de los cuales los distintos e históricamente opuestos actores del campo se nuclearon en la Mesa de Enlace[215] y lograron, de forma progresiva, movilizar numerosas adhesiones a sus demandas. Sectores medios urbanos, actores múltiples de pueblos del interior, medios de comunicación y partidos de oposición se plegaron a un reclamo que el gobierno buscaba decodificar en términos de "poder político legítimo" contra "poder corporativo destituyente", y los representantes de la Mesa de Enlace y sus allegados buscaban traducir en términos de "ciudadanía autónoma" contra "populismo clientelar/autoritarismo" (Pucciarelli, en este mismo volumen; Yabkowski, 2010). Las estrategias de confrontación fueron contundentes de un lado y del otro, y el desenlace final tuvo lugar en el Congreso de la Nación con el célebre voto "no positivo" del vicepresidente Julio Cobos.

Lo cierto es que el gobierno fue perdiendo aliados al calor del conflicto rural. Nardacchione y Taraborrelli (2010: 137) afirman que la fuerte definición del antagonismo "nosotros-ellos" que propuso el oficialismo obligó a todos los actores sociales y políticos a alinearse a su alrededor, y el resultado fue poco productivo. La tensión de muchos dirigentes políticos entre las exigencias del gobierno y la baja popularidad que la medida propuesta ganaba en sus territorios hizo que algunos eligieran una vía autónoma. Fue el caso de ciertos gobernadores y legisladores peronistas, como Juan Schiaretti en Córdoba y Carlos Reutemann en Santa Fe. En Entre Ríos, otra de las provincias fuertemente movilizadas por el conflicto, el PJ se dividió y el ex gobernador Jorge Busti pasó a la oposición. Por su parte, muchos de los radicales K, con el fuerte peso de los intendentes en el interior de la provincia de Buenos Aires, se distanciaron del gobierno y se sumaron a la ola de protestas.[216] Junto con ellos, diversos "aliados críticos" u ocasionales, como el gobernador Hermes Binner en la provincia de Santa Fe, parte de la CTA, algunos movimientos piqueteros o incluso dirigentes de la Unión Industrial Argentina (UIA), que habían dado muestras de apoyo al gobierno desde un principio, tomaron distancia (Nardacchione y Taraborrelli, 2010: 138-143).

Esa primera derrota marcó un antes y un después difícil de exagerar. Tal acontecimiento modificaría el tablero político de manera profunda y presentaría

al gobierno el desafío de reposicionarse. En efecto, nada volvería a ser igual para el kirchnerismo tras los acontecimientos de la llamada “crisis del campo”. Luego de una etapa sin demasiadas críticas de fondo y donde parecía que casi todos los actores podían ponerse de acuerdo, se inició un tiempo de grandes polarizaciones y objeciones al estilo y los modos de construir poder del elenco gobernante. Se puede decir que, hasta entonces, el kirchnerismo había logrado establecer una frontera eficaz con sus adversarios, que reunía a cada vez más aliados de su lado. Según Aboy Carlés (2013), al igual que lo habían hecho Alfonsín y Menem, Kirchner fue exitoso en delinear una nueva frontera refundacional respecto del pasado. Con esta se realizaba una “narrativa unitaria” del 2001, subsumiendo los heterogéneos reclamos que se habían expresado en las calles y periferias de las grandes ciudades bajo una epopeya común que se habría levantado tanto contra las herencias de la dictadura como contra las claudicaciones de la democracia (Aboy Carlés, 2013: 82-83). Esa estrategia singularmente exitosa se había consolidado y había logrado amalgamar a una gran diversidad de actores en las elecciones de 2007, pero el largo conflicto con las corporaciones agrarias y su desenlace la pusieron en duda, y marcaron un quiebre político fundamental. A partir de esa primera mitad de 2008, el kirchnerismo tuvo nuevos adversarios, más abroquelados, y grandes obstáculos que no estaban en su horizonte unos meses antes. Pero también a partir de entonces cosechó apoyos más convencidos y desplegó una significativa recuperación de la iniciativa para responder a la magnitud de esa coyuntura crítica.

Por un lado, el gabinete vio cambiar su forma. A la salida del ministro de Economía, que había tenido lugar en pleno conflicto, se sumó la del secretario de Agricultura y, sobre todo, la del jefe de Gabinete, Alberto Fernández. Aquel hombre de extrema confianza de Néstor Kirchner desde los inicios de su carrera por la presidencia, que había sido su principal operador político ante los actores más diversos (referentes de todos los partidos y niveles de gobierno, empresarios, medios de comunicación, etc.), se había vuelto objeto de múltiples sospechas y pasaría más tarde a ser un fuerte crítico de Cristina Fernández de Kirchner. Los motivos de ese giro copernicano en la trayectoria de Alberto Fernández distan de ser públicos, pero los rumores sobre la tensión en la relación con Kirchner y la presidenta empezaron a circular durante el conflicto rural, al igual que los que indicaban su posible renuncia. Fue también a partir de entonces que el gobierno se enfrentó de forma abierta al Grupo Clarín, que hasta un tiempo atrás había sido su aliado, si bien esa relación contaba ya con diversos cortocircuitos.[217] Cristina Fernández diría años más tarde, en una biografía autorizada, que Alberto Fernández se desempeñaba como lobista de Clarín y que

operaba contra ella desde dentro del gobierno (Russo, 2011), lo cual, como era previsible, fue desmentido por el ex funcionario.[218]

Entre los actores que comenzaron a acompañar de modo más orgánico al gobierno, muchos se hicieron visibles en el masivo acto encabezado por Cristina Fernández de Kirchner el 18 de junio de 2008, un día después de que anunciara el envío al Congreso de la Ley sobre Retenciones Móviles. A las organizaciones sociales, gremiales y políticas que acompañaban la propuesta del gobierno, se sumaron un número importante de independientes que expresaban su adhesión al oficialismo y serían parte de su núcleo duro en los años siguientes. Se trataba en su mayoría de sectores de clase media altamente politizados, de los cuales resulta difícil calcular la magnitud o definir sus contornos con precisión, pero su activismo y visibilidad crecería de manera notable a partir de esos años. Por lo demás, algunas de las organizaciones afines al kirchnerismo ampliaron sus bases de apoyo durante este período, como el movimiento Evita o La Cámpora, recién constituida, y nacieron otras de nuevo tipo y composición, como Carta Abierta (Pérez y Natalucci, 2012b: 13).

Una de las medidas inmediatamente posteriores al largo conflicto con la Mesa de Enlace fue la estatización de Aerolíneas Argentinas. Al día siguiente de la renuncia de Alberto Fernández, la presidenta envió al Congreso el proyecto de ley que permitía intervenir y adquirir la empresa, que en ese momento se encontraba al borde de la quiebra administrada por la compañía española Marsans. El gobierno se caracterizó por un ritmo muy activo en esta época, con múltiples anuncios y leyes exitosas en el Congreso. El contexto distaba de ser favorable y el kirchnerismo respondía doblando la apuesta. No sólo debía acomodarse tras la derrota de la Resolución 125, sino que la crisis financiera internacional alcanzaba su punto más álgido tras la quiebra de Lehman Brothers, y sus efectos se expandían a todo el mundo en desarrollo. La Argentina se encontraba en una posición relativamente favorable frente a ese escenario, por tener un bajo grado de exposición financiera en virtud de la reestructuración de la deuda que había operado y de la acumulación de importantes superávits en la balanza comercial que le permitían pagar obligaciones externas y acumular reservas (Kulfas, 2016: 134; Damill y Frenkell, 2015: 136-139). Pero de todos modos la baja sustantiva del comercio exterior y de los precios internacionales de las materias primas afectaban con fuerza al país, que entraría en un período de estancamiento y vería crecer la fuga de divisas. En respuesta, el gobierno instrumentó distintas medidas de apoyo al sector productivo, apuntó a evitar los despidos masivos por medio del programa de Recuperación Productiva

(conocido como “Repro”), que constituyó una herramienta con la cual el Estado subsidiaba a empresas y se hacía cargo de una parte del salario de los trabajadores del sector privado (Lukin, Página/12, 31/1/2010), financió obra pública y fortaleció el gasto social. A su vez, el Ministerio de Trabajo reunió al Consejo del Salario y dispuso un aumento mayor al 20% del salario mínimo.

Pero sin duda la medida más importante de este período fue la reestatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y la implementación por ley de la movilidad jubilatoria. La Ley de Movilidad fue aprobada el 1º de octubre en el Senado y su implementación comenzó a inicios de 2009. En ella se establecía que los aumentos de las jubilaciones ya no dependieran de anuncios gubernamentales, sino que pasaban a implementarse de forma automática dos veces al año (en marzo y septiembre), calculándose a partir de un coeficiente que tenía en cuenta los aumentos salariales y la recaudación previsional. Poco tiempo después se concretó la reabsorción de las AFJP por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). El régimen de reparto privado se había instalado en 1993 y, para fines de 2008, los argumentos que defendían sus efectos virtuosos sobre la economía argentina y el ahorro de sus trabajadores eran difíciles de sostener. Por un lado, se había esgrimido que el desarrollo de tal administración iba a impulsar un despegue del mercado local de capitales, debido a la inversión de estos activos sobre las acciones de empresas argentinas. Pero, en los hechos, menos del 10% de los fondos de trabajadores y jubilados se giraba a acciones locales (Miguez, 2013: 316). También se suponía que la competencia entre las AFJP traería mayor rentabilidad a sus aportantes, por los incentivos para generar mayor pericia en las inversiones de cada fondo de capitalización en la disputa por conseguir nuevos clientes. Sin embargo, las regulaciones hacían referencia a un nivel de rentabilidad que las AFJP debían garantizar a sus miembros ubicado en el promedio de la rentabilidad del sistema, y en caso de no alcanzarlo, debían cubrir los fondos faltantes con sus propios recursos; por lo cual finalmente “todas [las AFJP] terminaban ‘operando en manada’ y realizaban inversiones muy similares” (Kulfas, 2016: 136) que tendían a ubicarse en torno a ese promedio. El contexto de la crisis financiera internacional hacía más patentes algunos de los problemas de ese sistema, ya que la capitalización de los fondos de las AFJP fue cayendo mes a mes desde julio de 2007, cuando estalló la crisis en los Estados Unidos, y el Estado debía cubrir gran parte de ese déficit para garantizar el pago de las jubilaciones (Miguez, 2013: 315). El 21 de octubre de 2008, Cristina Fernández de Kirchner envío al Congreso el proyecto de ley para reestatizar las jubilaciones, y su tratamiento fue rápido y encontró pocas

resistencias. En efecto, tras el sorpresivo anuncio, a fines del mes siguiente la ley estaba aprobada en ambas Cámaras. El radicalismo votó dividido, al igual que el PJ no aliado al gobierno, el socialismo criticó la incertidumbre sobre el destino de los fondos, pero acompañó la medida. Sólo algunos dirigentes del PRO y de la Coalición Cívica, en especial Elisa Carrió, llamaron a los afiliados de las AFJP a resistir la medida, pero la movilización frente a Tribunales fue menor. Al final del proceso, se trasladaron a la Anses casi 100.000 millones de pesos provenientes de las administradoras de reparto, que el gobierno utilizaría para financiar iniciativas sociales de amplio alcance en los años siguientes.

Así, hacia fin de año, el kirchnerismo mostraba tener reflejos para sobreponerse a la gran derrota que había signado el 2008. Según Novaro y otros (2014: 350), “su control de la agenda y del Congreso parecían haberse recompuesto totalmente”, sobre todo si se observa que durante ese año el Ejecutivo originó el 55% de los proyectos de ley, la proporción más alta desde 1998, y que logró el acompañamiento de la oposición y la opinión pública tanto en sus políticas anticíclicas como en las iniciativas de nacionalización de Aerolíneas Argentinas y las jubilaciones.

Con todo, el desgaste del oficialismo había sido enorme y la oposición, en toda su diversidad, había logrado reinstalarse y ganar popularidad. Se iniciaba un año electoral y desde el kirchnerismo se ensayarían múltiples estrategias para enfrentarlo en las mejores condiciones y, más tarde, para reaccionar ante el resultado adverso.

De la derrota electoral de medio término a la reinvención del kirchnerismo

El año 2009 comenzó con signos de recesión en la economía, fruto de la crisis internacional, y con la coalición gobernante aún administrando el revés que había sufrido con el conflicto agrario. En ese marco, las elecciones legislativas no presentaban un panorama auspicioso para el oficialismo.

Todas las fuerzas políticas negociaban sus contornos de cara a esos comicios. Los dirigentes de la oposición buscaban capitalizar parte de la adhesión que

habían tenido durante el conflicto por la Resolución 125 y también evitar una excesiva fragmentación que podía jugarles en contra. Tras varias negociaciones, a principios de 2009, se vislumbraban dos grandes coaliciones para enfrentar al kirchnerismo en las elecciones de medio término. Por un lado, un frente que unía a la Coalición Cívica, el Partido Socialista y la UCR (el Acuerdo Cívico y Social –ACyS–); y por otro, la alianza entre Mauricio Macri, Francisco de Narváez y Felipe Solá, que se nutría de sectores peronistas disidentes y de la incipiente construcción de Propuesta Republicana (PRO) en algunos distritos.

En lo que respecta al kirchnerismo, otras de sus alianzas se fueron desmantelando a fines de 2008. Fue el caso de la ruptura definitiva con Libres del Sur, que se oficializó en diciembre, como resultado de su crítica a la estrategia electoral del FpV: objetaban que el gobierno se recostara cada vez más sobre el PJ (lo que denominaban "pejotismo") y acotara el espacio de los aliados de movimientos no peronistas que databan del proyecto de transversalidad (Schuttenberg, 2012: 138-141). Por su parte, ya en 2009 el senador Reutemann anunció su alejamiento definitivo del FpV, y le siguieron dos senadores y tres diputados peronistas (Novaro y otros, 2014: 358).

El gobierno desplegó entonces estrategias de distinto tipo ante un escenario que se mostraba complejo: adelantó las elecciones, definió la candidatura de Néstor Kirchner en la provincia de Buenos Aires y promovió a los candidatos "testimoniales" en ese distrito. La decisión de adelantar a junio los comicios que estaban programados para octubre fue anunciada por la presidenta unos días después de que Macri fijara para esa fecha las elecciones porteñas. Aquella medida fue interpretada por la mayoría como un modo de evitar que las posibles derrotas en la CABA, Santa Fe y Corrientes tuvieran impactos negativos en plena campaña nacional y, a la vez, como un intento de matizar el desgaste que imponía la crisis económica (Obarrio, La Nación, 14/3/2009). El adelantamiento de las elecciones en Catamarca ya había impuesto un revés al gobierno, cuyo candidato había sido derrotado por el ACyS, y el riesgo de que otras situaciones como esa se replicaran no era desdeñable. Concentrar lo más posible la fecha de las elecciones evitaba esos riesgos y los usos que podían hacer los actores políticos y mediáticos de las potenciales derrotas. A su vez, la candidatura de Kirchner a primer diputado por Buenos Aires, que por entonces no era más que un rumor, se confirmó junto con la controvertida innovación de las llamadas "candidaturas testimoniales". Se trataba de la presentación de dirigentes con alta popularidad y, en muchos casos, con puestos ejecutivos en la provincia, que se postulaban a cargos de menor envergadura que, en principio, no asumirían. Así,

el propio gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, fue segundo candidato a diputado; el jefe de Gabinete, Sergio Massa, ocupó el cuarto lugar en esa misma lista; y 18 de los 24 intendentes del Conurbano se postularon para concejales (Morales, La Nación, 10/5/2009). El hecho de que ciertos candidatos se presentaran a cargos electivos y luego de ganar no asumieran tampoco era nuevo en la historia argentina (Burdman, 2010), pero en este caso dichas candidaturas fueron muy numerosas –42 en total– y explícitas, pues los medios de comunicación las trataron como tales antes de las elecciones. La interpretación extendida de esa estrategia era que se buscaba no sólo presentar a los candidatos más conocidos de cara a los votantes, sino también evitar el "doble juego" de intendentes bonaerenses y las "fugas de última hora" hacia el peronismo opositor (Morales, La Nación, 10/5/2009).

Pero esa elección con tintes plebiscitarios tuvo resultados adversos para el FpV. Si bien se mantuvo como la primera fuerza a nivel nacional al obtener el 30,80% de los votos frente al 28,94% del ACyS, perdió en los cinco principales distritos electorales, incluida la provincia de Buenos Aires, donde Kirchner se había postulado. En términos personales, fue la primera vez que el santacruceño perdió una elección, y el golpe resultó particularmente duro para la coalición de gobierno por los esfuerzos que había hecho para retener su mayoría en el distrito más poblado del país. Asimismo, no mantuvo la amplia mayoría que tenía en ambas Cámaras y se encontró con una oposición fortalecida en el Congreso con la constitución del que denominarían "Grupo A". Bautizado así por la diputada Patricia Bullrich, este grupo reunía en el universo legislativo a la gran mayoría de la oposición al oficialismo (en este esquema, el "Grupo B"): miembros del radicalismo, el peronismo disidente, el PRO, la Coalición Cívica y Proyecto Sur. Tras las elecciones legislativas, las distintas fuerzas que conformaban de manera informal este grupo negociaron con intensidad y lograron quórum propio en Diputados para quedar a cargo de la mayoría de las comisiones y desplazar al oficialismo (Mocca, Página/12, 6/12/2009; Serra, La Nación, 21/11/2010).

En ese contexto, muchos dirigentes y profesionales del comentario político decretarían el "fin de ciclo" como un dato casi evidente. Las lecturas sobre la decadencia del proyecto kirchnerista y la nueva etapa que implicaba su pérdida de quórum propio en el Congreso se multiplicaron. Sin embargo, el gobierno mostraría una vez más capacidad para reinventarse. Los meses que siguieron a los comicios estuvieron marcados por un amplio despliegue de estrategias para construir poder propio y fortalecerse. Se trató de un tiempo álgido de anuncios, políticas públicas de alto impacto y renovadas alianzas.

Entre las primeras decisiones, el Poder Ejecutivo efectivizó un recambio de ministros. Tras diversas tensiones, Graciela Ocaña dejó el Ministerio de Salud, que fue ocupado por Juan Luis Manzur; más tarde, Juan Carlos Tedesco fue reemplazado por Alberto Sileoni en Educación; Sergio Massa dejó la Jefatura de Gabinete y dio paso a una de las espadas mediáticas del gobierno, Aníbal Fernández; y en el Ministerio de Economía asumió Amado Boudou en lugar de Carlos Fernández. También se relevó de su cargo a uno de los funcionarios más criticados del gobierno, el secretario de Transporte Ricardo Jaime, y la Secretaría de Agricultura se elevó al rango de Ministerio, a cargo de Julián Domínguez, quien hasta entonces era vicepresidente de la Cámara de Diputados bonaerense. Junto con estos movimientos, algunos exponentes más jóvenes de la amalgama kirchnerista llegarían a puestos de importancia: Mariano Recalde, en la presidencia de Aerolíneas Argentinas, y Diego Bossio, en el puesto que tenía Boudou en la Anses.

Por esos días, Néstor Kirchner realizó algunos gestos que llamaron la atención. Si tras el triunfo en las elecciones presidenciales de 2007 había asumido la presidencia del PJ, luego de la derrota en las legislativas de 2009 presentó su renuncia a ese cargo. Con ese distanciamiento de la estructura formal del peronismo, realizaría acercamientos a otros actores y agrupaciones. Antes de cumplirse una semana de su derrota, Kirchner hizo su primera aparición pública de modo sorpresivo en una reunión de Carta Abierta en Parque Lezama. Allí aseguró que saldría a “caminar el país” y que estaba “con más fuerza que nunca para dar la batalla” (Piqué, Página/12, 5/7/2009). Sin descuidar, al menos en ese momento, las alianzas al interior del peronismo y la gobernabilidad que estas aseguraban, el kirchnerismo comenzó a intentar un sustento político propio que no lo hiciera depender tanto del oscilante apoyo de los dirigentes territoriales del PJ (Miguez, 2013: 372-373). En esa senda, un mes después de los comicios tuvo lugar en el microestadio de Ferro un acto que reuniría a grupos kirchneristas que demandaban (una vez más) que el proyecto presidencial no se atara al PJ. Emilio Pérsico, del Movimiento Evita; Juan Cruz Danfucchio, del Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, y los sindicalistas Omar Plaini y Julio Piumato estuvieron entre los oradores. El secretario general de La Cámpora, Andrés Larroque, sentenció en esa oportunidad: “Los leales, al gobierno; los traidores, afuera” (Miguez, 2013: 375). Las apoyaturas fundamentales del kirchnerismo estaban claramente en revisión tras el cimbronazo de las elecciones y los actores hacían sus apuestas para reconducirlo. Ir hacia una coalición de gobierno más pequeña y cohesionada, más convencida e incondicional parecía la opción más fuerte.

Junto con esos movimientos en términos de alianzas y bases de apoyo, el gobierno comenzó a desarrollar una activa agenda política. En agosto lanzó el plan Argentina Trabaja, que implicaría la creación de 100.000 empleos a través de cooperativas[219] y, unos meses más tarde, se creó por decreto la política social más emblemática del kirchnerismo: la Asignación Universal por Hijo (AUH). Instrumentada por la Anses, significaba una extensión del sistema de asignaciones familiares que percibían desde los trabajadores formales a los trabajadores informales y desocupados, trabajadores del servicio doméstico y receptores de diversos planes. La AUH consistía en una asignación monetaria mensual que se abonaba a los padres por cada hijo hasta los 18 años (o sin límite de edad para hijos discapacitados), hasta un máximo de cinco hijos; su cobro requería la acreditación de escolarización y controles de salud de esos niños y adolescentes. Su implementación fue particularmente exitosa: debido a la consolidación de bases de datos, la Anses cubrió más del 90% de la población y otorgó el subsidio a cerca de tres millones y medio de beneficiarios (Kulfas, 2016: 140).

Por otro lado, en octubre de 2009 se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El proyecto había sido presentado en marzo de ese año; entre sus puntos fundamentales, se encontraba el establecimiento de un límite a la cantidad de medios que podían quedar en manos de una empresa y la obligación de desprenderse de los excedentes. Además, se repartía por tercios la adjudicación de las licencias, y uno quedaba para la explotación comercial, otro para el sector público y otro para organizaciones sin fines de lucro. El tratamiento de la ley estuvo acompañado de debates y controversias, discusiones previas en foros y acusaciones cruzadas por darse en el marco del conflicto, a esta altura abierto, entre el gobierno y el Grupo Clarín. El rol del periodismo, el modo en que las tapas de los diarios habían buscado o no desestabilizar gobiernos, la relación de los trabajadores de los medios con los dueños de las empresas, la competencia del Estado para regular ese mercado; todo ello pasaría a ser parte de la acalorada discusión pública y lo seguiría siendo durante los años siguientes. A diferencia de lo ocurrido con las retenciones móviles, esta vez el gobierno llevaría a cabo una intensa negociación con distintas fuerzas políticas y realizaría más de doscientas modificaciones al proyecto inicial (Ollier, 2010: 47). De ese modo, logró el acompañamiento de los bloques de centroizquierda (Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad, PS), además del de la totalidad de los miembros del FpV. Con todo, la polarización del espacio periodístico, a favor o en contra del gobierno nacional, se intensificaría a partir de entonces, al tiempo que se multiplicarían los obstáculos para poner en vigencia la Ley de Medios.

Dicha ley fue reglamentada en 2010, el Grupo Clarín presentó medidas cautelares por cuatro de sus artículos, en especial los que referían a la desinversión, y la cuestión de su constitucionalidad llegó a la Corte Suprema, que recién la ratificaría en 2013.

También durante 2009 se votó la Ley de Reforma Política, que estableció las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) y la regulación de la pauta publicitaria en campañas electorales. En el último trimestre de ese año comenzó la recuperación económica, que se consolidaría en 2010. Los indicadores económicos dan cuenta de claroscuros en esa nueva etapa: junto con un crecimiento acelerado del 9,4%, subió también la inflación hasta promediar el 25% y se apreció progresivamente el dólar; la creación de empleo fue limitada, sobre todo en la industria, pero el salario real aumentó de forma consistente (Kulfas, 2016: 144).

Entre los principales logros de la oposición durante ese período, en junio de 2010 el Grupo A logró la aprobación en el Congreso del 82% móvil para las jubilaciones. La presidenta vetó la ley al día siguiente, y su repercusión fue muy significativa. De todos modos, a mediano plazo la gran visibilidad y el poder de veto de la amalgama no kirchnerista reunida en torno al Grupo A no se traduciría en la motorización de una agenda parlamentaria. Sin la aprobación de otras leyes de relevancia, el grupo se fracturó de forma definitiva a fines de ese año, y sus referentes comenzaron a mostrar discrepancias de cara a las nuevas elecciones.

Poco a poco, la reactivación económica de 2010 y la recuperación de la iniciativa por parte del gobierno comenzaron a cambiar un “clima social” que un año atrás parecía irrecuperable. Los masivos festejos del Bicentenario fueron un indicador de esa mutación y, en gran medida, una sorpresa para propios y ajenos. Los desfiles y festejos por los doscientos años de independencia se extendieron durante cuatro días, del 22 al 25 de mayo, y fueron masivos: según los distintos observadores, participaron más de 3 millones de personas (Novaro y otros, 2014: 406) o hasta 6 millones (Miguez, 2013: 432). En cualquier caso, fue una convocatoria muy amplia, con la avenida 9 de Julio colmada de gente que recorría los stands y puestos de comidas regionales o los distintos escenarios con shows musicales. Muchos presidentes latinoamericanos concurrieron a los festejos, tanto los más cercanos al gobierno como algunos de los menos próximos a su retórica y modo de actuar: Lula da Silva, Fernando Lugo, Hugo Chávez, Rafael Correa, José Mujica, Manuel Zelaya, Evo Morales y Sebastián Piñera estuvieron en la inauguración de la Galería de los Patriotas

Latinoamericanos en la Casa Rosada, y algunos de ellos subieron más tarde al escenario junto a Cristina Fernández. La magnitud de ese acontecimiento fue glosada por distintos medios y observadores, que compartían su asombro ante la movilización y el talante festivo que la acompañaba a sólo un año de la derrota electoral del kirchnerismo.

Por supuesto, ninguna conclusión podía sacarse demasiado rápido, pero el escenario parecía estar mutando de nuevo. Durante todo 2010, los indicadores de opinión sobre el gobierno se recuperaron lenta pero sostenidamente, junto con el crecimiento económico y un masivo boom de consumo (Catterberg y Palanza, 2012: 23). Otras medidas oficiales de alta repercusión tendieron a fortalecer su relación con diversos sectores de la sociedad. En abril de 2010 se anunció el plan Conectar Igualdad, por medio del cual se repartieron notebooks de forma gratuita a alumnos de escuelas públicas de todo el país. Y en julio de 2010, llegaría otro mojón de los gobiernos kirchneristas: el matrimonio igualitario. Los debates y las movilizaciones que acompañaron el tratamiento de la ley marcaron esa mitad de año. Finalmente, la extensa sesión arrojó un resultado de 33 votos a favor, 27 en contra, 9 ausencias y 3 abstenciones. La Argentina se convirtió así en el primer país de Sudamérica en permitir el casamiento entre personas del mismo sexo, y el décimo en el mundo. Entre tanto, el kirchnerismo cosechó nuevas adhesiones de clases medias urbanas y reforzó su discurso como promotor de la “ampliación de derechos”, no sólo sociales, sino también civiles.

Durante esos meses, el crecimiento de la imagen de Cristina Fernández de Kirchner y de su gestión iría de la mano de una paulatina dispersión de la oposición. La presidenta capitalizaría esa situación desde diversos escenarios, entre los que empezó a sobresalir Tecnópolis, la feria de ciencias que se convirtió en otro símbolo de su gestión. También se sucedieron nuevos conflictos de distintas magnitudes que desafiaron al gobierno: por un lado, el enfrentamiento con distintos miembros del Poder Judicial, que se tensó cada vez más y llegó a uno de sus picos cuando la presidenta acusó a la Corte Suprema de demorar la resolución sobre la constitucionalidad de la Ley de Medios; por el otro, la relativa tensión con el gobernador Daniel Scioli y algunos intendentes bonaerenses frente a los rumores y anticipaciones sobre el armado de listas electorales para el año siguiente; y el asesinato de Mariano Ferreyra en medio de una manifestación de empleados tercerizados en contra de la precarización laboral en el sistema ferroviario. En ese contexto dispar ocurrió, una vez más, un acontecimiento inesperado que sacudió el escenario político.

Muerte de Kirchner, “cristinismo” y reelección con el 54%

El 27 de octubre de 2010 amaneció con una noticia sorprendente: Néstor Kirchner había muerto de un paro cardíaco a los 60 años en El Calafate. Ese día en el que se realizaba el censo de 2010 estuvo recorrido por la consternación y el estupor. Las noticias llegaban desde el sur y recapitulaban las anteriores afecciones e internaciones del ex presidente, pero los diferentes cronistas y observadores parecían perplejos ante el acontecimiento.

Cuando se confirmó que los funerales tendrían lugar en la Casa Rosada, una fuerte movilización comenzó a dirigirse desde el mediodía hacia la Plaza de Mayo, la colmaría durante la noche y permanecería durante los tres días de duelo nacional establecidos por decreto. La congregación fue masiva, con una presencia significativa de jóvenes, organizaciones de distinto tipo y múltiples participantes independientes. De hecho, este acontecimiento fue un hito que hizo crecer de forma exponencial a las agrupaciones kirchneristas, en especial a La Cámpora, que a partir de entonces experimentó un ciclo de expansión en todo el país (Vázquez y Vommaro, 2012). Los manifestantes hacían fila en la Plaza de Mayo para entrar a la Casa de Gobierno a despedir al ex presidente y dar apoyo a su viuda. El lema “Fuerza, Cristina” se impondría en esos días y sería más tarde uno de los conceptos centrales de la campaña presidencial para su reelección.

Entre los concurrentes al velorio estuvieron casi todos los presidentes latinoamericanos (faltó Alan García), gobernadores de distintas provincias y referentes del kirchnerismo y la oposición (Miguez, 2013: 474). Los posicionamientos de los principales adversarios políticos fueron en su gran mayoría cuidadosos e, incluso, algunos de los que se habían apartado del FpV en los años anteriores revalorizaron la figura de Kirchner y resaltaron la intensa movilización de los jóvenes en esos días. La situación inesperada descolocaba a los participantes del campo político, que aún en un contexto de fuertes enfrentamientos se veían compelidos a una suerte de tregua discursiva.

Luego de cuatro días, se realizó el entierro en Río Gallegos, y la vida política retomó paulatinamente su curso. Las apuestas por reforzar o reconducir a la coalición gobernante se harían presentes desde distintos puntos, y los editoriales

y notas de opinión de los principales diarios nacionales serían uno de sus escenarios privilegiados. La Nación y Clarín llamaban a emprender un nuevo rumbo, con mayor moderación de los conflictos, participación de nuevos actores en la coalición de gobierno y relegación de determinados aliados,[220] mientras que desde Página/12 se elogiaban las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, y se criticaban los "pliegos de condiciones" aparecidos en los diarios enfrentados con el gobierno.[221]

La incertidumbre sobre el futuro y las apuestas cruzadas para definirlo estaban a la orden del día. Sin embargo, Cristina Fernández de Kirchner manejaría los tiempos de allí en más. Al lunes siguiente de la muerte de Kirchner emitió un mensaje de cinco minutos por cadena nacional en el que reivindicaba la figura del ex presidente y su gobierno, agradecía las muestras de afecto de esos días y se refería en especial a la presencia de jóvenes en las movilizaciones. En ese mensaje, que luego devendría mítico para las agrupaciones juveniles kirchneristas (Vázquez y Vommaro, 2012), la presidenta expresó un agradecimiento "de forma especial a las decenas de miles de jóvenes que cantaron y marcharon con dolor y con alegría, cantando por él y por la patria".[222] Algunos dirían que entonces nació el "cristinismo" (Novaro y otros, 2014: 426). Con nuevos horizontes y énfasis en su estilo de gobierno, con aliados más visibles y una tendencia a redoblar la apuesta en términos programáticos, el liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner sería más contundente que hasta ese momento, entre otras cosas, por no estar compartido. Se generó a partir de ahí una militancia sumamente identificada con la figura de Cristina Fernández, e incluso se iniciaron campañas de reclutamiento en algunas organizaciones bajo el lema "Yo quiero militar para Cristina" (Pérez y Natalucci, 2012b: 16).

De ahí en más las encuestas mostraron una consolidación del apoyo a la figura y la gestión presidencial. En efecto, la popularidad de Cristina Fernández de Kirchner se generalizó desde noviembre de 2010 y se sostendría durante todo el año 2011, y se hizo fuerte, sobre todo, en amplias franjas de la clase media y en los jóvenes (Catterberg y Palanza, 2012: 5). Esa tendencia crecería mes a mes, hasta llegar a su pico en octubre de 2011, con un 63% de imagen positiva y sólo el 16% de imagen negativa (Catterberg y Palanza, 2012: 23).

También algunos indicadores serían auspiciosos para el gobierno durante ese año: el crecimiento económico retomó los niveles previos al comienzo de la crisis internacional, se alcanzaron récords de consumo de bienes y servicios, de recaudación tributaria y gasto público, y de uso de la capacidad instalada en la

industria (Novaro y otros, 2014: 429, 433). También durante 2011 la pobreza bajó hasta sus mínimos históricos desde 1994, se redujo el desempleo y aumentaron los ingresos de los trabajadores formales e informales por encima de la inflación. Por cierto, esta última se aceleraba, pero el alza de los ingresos era más significativa: en 2011 la inflación de los dos períodos kirchneristas acumulaba el 270%, y los aumentos nominales de ingresos llegaban al 370% para el sector privado formal, al 345% para el sector público y al 362% para el sector informal (2014: 434-435).

Con esos indicadores en su haber, el oficialismo se fortaleció progresivamente, y le fue bastante fácil disciplinar a la mayoría del PJ y del sindicalismo peronista, así como promover en las listas a fracciones internas del FpV fuertemente alineadas al liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner. Uno de sus claros exponentes fue el protagonismo de referentes de La Cámpora en las listas nacionales y provinciales. Aquella participación estaría motorizada por la propia presidenta y dejaría un saldo muy positivo para la agrupación, que sumaría tras las elecciones 7 diputados nacionales, 15 legisladores provinciales y más de 15 concejales (Bossi, La Nación, 30/10/2011). También la elección del vicepresidente para esos comicios dio muestras de una decisión de Cristina Fernández de Kirchner, sin atarse a estructuras partidarias o históricos equilibrios de fuerza entre distintas fracciones y referentes del PJ. El anuncio de que el entonces ministro de Economía, Amado Boudou, sería su compañero de fórmula fue dado por Cristina Fernández justo antes de que se cerrara el plazo para inscribir las listas, y los medios lo interpretaron como un modo de "relegar al peronismo ortodoxo, premiando con candidaturas a dirigentes del 'cristinismo puro'" (Wiñazki, Clarín, 26/6/2011). Entre los nuevos aliados que se volverían más próximos al gobierno en esta época, se contaría también el partido Nuevo Encuentro. Luego de haber enfrentado a Néstor Kirchner en las elecciones provinciales de 2009, su principal líder, Martín Sabatella, inició un progresivo acercamiento al kirchnerismo que culminó con el apoyo explícito a la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner en 2011. Tras las elecciones presidenciales, el partido abandonó definitivamente su rol de "apoyo crítico" para identificarse como "una de las patas de la mesa kirchnerista" (Cibeira, Página/12, 20/11/2011).

Con estos nuevos reacomodamientos, en agosto de 2011 se celebraron por primera vez las primarias obligatorias, y sus resultados fueron un claro espaldarazo para el gobierno. La fórmula Cristina Fernández-Amado Boudou obtuvo el 50,24% de los votos, seguida muy de lejos por la de Ricardo Alfonsín-

Javier González Fraga (12,20%) y la de Eduardo Duhalde-Mario Das Neves (12,12%). Los dos meses que separaron esos comicios de las elecciones presidenciales no hicieron sino acrecentar la fragmentación de la oposición y mostrar como asegurado el triunfo en primera vuelta de Cristina Fernández de Kirchner. Finalmente, en las elecciones generales de octubre la fórmula del FpV se impuso con el célebre 54% de los votos. La distancia respecto de la segunda fuerza –que esta vez no sería ninguna de las que habían disputado el segundo lugar en las PASO, sino la que había quedado en cuarto puesto: el ACyS, con Hermes Binner a la cabeza– fue del 38%, la diferencia más amplia desde la vuelta de la democracia.

De este modo, el triunfo fue rotundo y coronó un año de ascenso sostenido de la popularidad de Cristina Fernández de Kirchner y su gobierno. El hecho de que la victoria electoral fuera tan amplia dotó de un gran poder al gobierno y ocultó tensiones que estaban latentes en el seno de la gestión presidencial. Poco podía preverse en esos momentos de holgado éxito la magnitud de los conflictos que signarían el tercer gobierno kirchnerista. Entre ellos sobresaldrían la fuga de capitales y la caída de las reservas, el control de cambios y del comercio exterior, la inflación creciente y los escándalos de corrupción.

En todo caso, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cerraba una etapa de grandes transformaciones y enormes desafíos renovando su apoyo ampliamente en las urnas. Como recorrimos en estas páginas, esos años estuvieron hechos de cambios de rumbo y de estrategia, de reconfiguraciones de aquella fuerza política que conoció algunas de sus mayores derrotas y su triunfo más resonante en este período. Ante las crisis, supo conseguir nuevos aliados cercanos y periféricos, perdió votantes y conquistó a otros, pivoteó en su modo de conducción entre verticalismo y construcción territorial, entre programa y pragmatismo. Se trató de un período intensamente político, al término del cual el significado del kirchnerismo siguió siendo un objeto de disputa.

Bibliografía

Aboy Carlés, G. (2013), “Después del derrumbe. Avatares de una construcción enraizada en la recuperación democrática”, en S. Pereyra, G. Vommaro y G.

Pérez (eds.), La grieta. Política, economía y cultura después de 2001, Buenos Aires, Biblos.

Aronskind, R. y G. Vommaro (2010), “Presentación”, en R. Aronskind y G. Vommaro (comps.), Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, UNGS - Prometeo.

Burdman, J. (2010), “Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina”, Postdata, 15(1).

Callon, M. (1986), “Éléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint Brieuc”, L’Année sociologique, 36: 169-208.

Catterberg, G. y V. Palanza (2012), “Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner”, Revista de Ciencia Política, 32(1): 3-30.

Cremonte, J. P. (2007), “El estilo de actuación pública de Néstor Kirchner”, en E. Rinesi, G. Nardachione y G. Vommaro (comps.), Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente, Buenos Aires, UNGS–Prometeo.

Damill, M. y R. Frenkel (2015), “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, en C. Gervasoni y E. Peruzzotti (eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo, Buenos Aires, Debate.

Kessler, G. (2014), Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013, Buenos Aires, FCE.

Kulfas, M. (2016), Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015, Buenos aires, Siglo XXI.

Levitsky, S. y V. Murillo (2009), "Argentina: de Kirchner a Kirchner", Journal of Democracy en español, 1: 77-93.

Miguez, D. (2013), Diez años. Una década de gobierno kirchnerista, Buenos Aires, Planeta.

Mustapic, A. M. y otros (2011), "De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente", Documento de Políticas Públicas, 90, Cippec.

Nardacchione, G. y D. Taraborrelli (2010), "La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)", en R. Aronskind y G. Vommaro (comps.), Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, UNGS - Prometeo.

Novaro, M. y otros (2014), Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, Buenos Aires, Ariel.

Ollier, M. M. (2010), "Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)", Temas y Debates, 14(20): 39-58.

Pérez, G. y A. Natalucci (eds.) (2012a), Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

— (2012b), “Introducción. El kirchnerismo como problema sociológico”, en G. Pérez y A. Natalucci (eds.), Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

Russo, S. (2011), La presidenta. Historia de una vida, Buenos Aires, Sudamericana.

Schuttenberg, M. (2012), “La trayectoria política de Libres del Sur 2003-2011. Reconfiguración identitaria, alianza y ruptura con el kirchnerismo”, en G. Pérez y A. Natalucci (eds.), Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

Sidicaro, R. (2011), “El partido peronista y los gobernadores kirchneristas”, Nueva Sociedad, 234.

Torre, J. C. (2005), “La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista”, en E. Baistrocchi y otros, Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia, Buenos Aires, La Crujía–Instituto Torcuato Di Tella.

Vázquez, M. y P. Vommaro (2012), “La fuerza de la juventud: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora”, en G. Pérez y A. Natalucci (eds.), Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista, Buenos Aires, Nueva Trilce.

Yabkowski, N. (2010), “Nosotros, ellos… Todos. Los sentidos de la representación política y los recursos discursivos utilizados para ganar legitimidad en el conflicto”, en R. Aronskind y G. Vommaro (comps.), Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario, Buenos Aires, Prometeo–UNGS.

— (2014), “K”, en A. Adelstein y G. Vommaro (coords.), Diccionario del léxico corriente de la política argentina. Palabras en democracia (1983-2013), UNGS–Prometeo.

Zelaznik, J. (2011), “Las coaliciones kirchneristas”, en A. Malamud y M. de Luca (coords.), La política en tiempos de los Kirchner, Buenos Aires, Eudeba.

▪

[210] Agradezco las lecturas atentas y los comentarios de Alfredo Pucciarelli, Mariana Heredia, Paula Canelo, Ana Castellani, María Laura Anzorena, Julián Zícari, Pamela Sosa, Luisina Perelmiter, María Cecilia Lascurain y Fernán Gaillardou.

[211] Recordemos que Kirchner fue ungido presidente con sólo el 22,24% de los votos. Se trató así del presidente que llegó con menor porcentaje de votos a ocupar el sillón de Rivadavia desde que se universalizó el sufragio masculino; una cifra aún menor que la obtenida por Arturo Illia cuando el peronismo estaba proscripto (Illia obtuvo el 25,14% de los votos en 1963).

[212] Como contraprueba de ese efecto, se señala que allí donde los gobernadores del PJ no apoyaron la candidatura de Fernández de Kirchner, su porcentaje de votos fue muy menor: por ejemplo, en San Luis, donde el gobernador Alberto Rodríguez Sáa se presentaba como candidato a presidente, obtuvo poco menos del 12% (Sidicaro, 2011: 90).

[213] En la conformación de esa lista para conducir el PJ, que finalmente no tuvo competidores, Kirchner se fotografió con Hugo Moyano, Sergio Urribarri y Daniel Scioli entre otros, pero el acercamiento que tuvo mayor repercusión fue

el que realizó con Roberto Lavagna. En efecto, el ex ministro de Economía había sido uno de los candidatos que enfrentó a Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones de 2007, aliado con el radicalismo, y a principios de febrero de 2008 Clarín publicó en exclusiva los entretelones de esa “movida sorpresiva y de alto impacto” por medio de la cual se consagraba el “Acuerdo político de Kirchner y Lavagna para reorganizar el PJ” (Blanck, Clarín, 3/2/2008). Con todo, unos meses más tarde esa “reconciliación” mostró sus límites y Lavagna no ocupó cargo alguno en la conducción del partido (Piqué, Página/12, 20/4/2008).

[214] Zelaznik (2011) afirma que las alianzas “sociales” del kirchnerismo fueron las más novedosas durante el período 2003-2010, frente a las coaliciones en la arena electoral y legislativa, que caracteriza como más tradicionales. Para un análisis detallado de las distintas organizaciones sociales afines al kirchnerismo, sus posicionamientos, discusiones internas y cambios a lo largo del período 2003-2011, véase Pérez y Natalucci (2012a).

[215] Se trató del nucleamiento entre las cuatro asociaciones nacionales de productores agropecuarios: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Intercoperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro).

[216] Si bien la Concertación Plural siguió sosteniéndose en términos formales, no sólo el vicepresidente pasó a ser un referente de la oposición, sino que el bloque de radicales K se rompió unas semanas después y dejó al grupo de diputados dividido entre seis aliados al gobierno y cuatro alineados con Cobos (Miguez, 2013: 301).

[217] Puede consultarse un detalle de los antecedentes problemáticos de ese vínculo en Miguez (2013: 178-179, 182-184, 188-190, 204). El autor sitúa los primeros indicadores de rispidez en marzo de 2006. En la apertura de las sesiones del Congreso de ese año, tras leer su discurso inaugural, Néstor Kirchner dijo las siguientes palabras a modo de reflexión final: “Nosotros, los que hacemos política, tenemos que ir a elecciones permanentemente y tenemos que rendir cuentas de nuestras cosas. Hay otros, si lo analizamos a lo largo de la historia, de los últimos treinta años, que tienen la noble misión de escribir, y que no van a elecciones. Y hay muchos de ellos que no resisten un archivo. Y ustedes saben que no resisten un archivo. Han ido escribiendo como el viento venía. Es muy importante que la democratización llegue a todos lados y que todos nos hagamos responsables, porque la construcción democrática es una construcción

de todos. No les tengo miedo a los que escriben” (Miguez, 2013: 179).

[218] El ex jefe de Gabinete contestó estas acusaciones mediante una “Carta abierta a la presidenta” publicada en el diario La Nación (Fernández, La Nación, 27/7/2011); a la que el entonces ministro de Justicia, Aníbal Fernández, replicó al día siguiente en el mismo diario, reprochando su “deslealtad” y “oportunismo”, bajo el título: “Mi respuesta a Alberto Fernández” (Fernández, La Nación, 28/7/2011).

[219] En octubre de 2011, la cantidad de empleados por ese medio ascendía a 200.000 (Poder Ciudadano, 2011).

[220] Véanse, entre otros, Fraga, La Nación, 27/10/2010; Editorial, La Nación, 28/10/2010; Van der Kooy, Clarín, 28/20/2010; Editorial, Clarín, 31/10/2010.

[221] Véanse Wainfield, Página/12, 28/10/2010; Verbitsky, Página/12, 28/10/2010; Aliberti, Página/12, 28/10/2010.

[222] Mensaje por cadena nacional del 1º de noviembre de 2010, disponible en <www.youtube.com/watch?v=fnvsT5IymHA>.

Los autores

Ana Castellani. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), magíster en Sociología Económica (Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín –Idaes-Unsam–), licenciada y profesora en Sociología (UBA). Investigadora independiente del Conicet. Ha publicado en el país y el exterior numerosos trabajos sobre la relación entre Estado, élites económicas y desarrollo en la Argentina. Se desempeña como docente de grado y posgrado en diversas universidades nacionales (UBA, Unsam, UNR). Sus publicaciones más destacadas son Estado, empresas y empresarios (Prometeo, 2009), Recursos públicos, intereses privados (Unsam Edita, 2012, como coordinadora), Los años de la Alianza (Siglo XXI, 2014, coordinado junto con Alfredo Pucciarelli), y Radiografía de la élite económica (Unsam Edita, 2016, como coordinadora).

Alejandro Gaggero. Doctor en Ciencias Sociales, magíster en Generación y Análisis de Información Estadística y licenciado en Sociología. Especialista en temas de sociología económica y economía política. Su principal línea de investigación son las transformaciones de los grandes grupos empresariales argentinos desde la restauración democrática hasta la actualidad. Es investigador del Conicet en la Unsam, donde se desempeña como docente de grado y posgrado. También es docente en la UBA y en la UNQ.

Fernán Gaillardou. Licenciado en Sociología (UBA) y estudiante avanzado de la maestría en Sociología Económica (Idaes-Unsam). Es actualmente becario doctoral del Conicet y se especializa en el estudio de los expertos en economía en la Argentina reciente.

Mariana Gené. Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y en Sociología Política

(École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris –EHESS–), y licenciada en Sociología (UBA). Es docente en la UBA, la UNGS y la Unsam. Investigadora asistente de Conicet. Se especializa en sociohistoria de la Argentina reciente, sociología del Estado y de la profesión política. Junto con Gabriel Vommaro, compiló el libro La vida social del mundo político (Ediciones UNGS, 2017) y ha publicado artículos en revistas nacionales y extranjeras.

Mariana Heredia. Doctora y magíster en Sociología (EHESS) y licenciada en Sociología (UBA). Profesora regular en la UBA y en la Unsam. Investigadora independiente del Conicet. Se especializa en estudio sociohistórico de las desigualdades y el poder. Además de trabajos publicados en revistas nacionales y extranjeras, sus libros más recientes son Á qui sert un économiste (La Découverte, 2014), Cuando los economistas alcanzaron el poder (Siglo XXI, 2015) y Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites (con Paula Canelo, Unsam Edita, en prensa).

Alejandra Kern. Doctora en Ciencias Sociales (Flacso–Argentina) y licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Es directora del Centro de Investigaciones sobre Cooperación Internacional y Desarrollo y de la maestría en Cooperación Internacional (Unsam).

Damián Loreti. Abogado (UBA) y doctor en Ciencias de la Información (UCM). Profesor de grado y posgrado en Derecho a la Información y Libertad de Expresión desde 1988. Fue director de la carrera de Ciencias de la Comunicación y vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales. Es secretario del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y, desde 1990, asesora a organizaciones sindicales y de medios comunitarios nacionales y regionales en materia de libertad de expresión. Es autor, junto con Luis Lozano, de El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas (Siglo XXI, 2014).

Luis Lozano. Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Realizó estudios de posgrado en Derechos Humanos y Comunicación y es candidato a doctor en Ciencias Sociales. Docente e investigador (UBA). Dirigió el área de Comunicación del CELS y estuvo a cargo de la dirección de Prensa de la Defensoría General de la Nación. En la actualidad se desempeña como director de Relaciones Institucionales de la Procuración General de la Nación. Es autor, junto con Damián Loreti, de El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas (Siglo XXI, 2014).

Pablo Nemiña. Sociólogo y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador asistente del Conicet, con sede en el Idaes-Unsam. Investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales, Flacso - Argentina.

Luisina Perelmiter. Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y licenciada en Sociología (UBA). Profesora de grado y posgrado en la Unsam y en la Universidad de San Andrés. Investigadora del Conicet. Actualmente dirige la carrera de Sociología del Idaes-Unsam. Se especializa en temas vinculados al Estado, las burocracias públicas y las políticas sociales. Ha publicado Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino (Unsam Edita, 2016), así como artículos en revistas especializadas y en libros editados en la Argentina y el extranjero.

Fernando Porta. Licenciado en Economía Política (UBA), con estudios de especialización de posgrado (Universidad de Sussex). Actualmente es profesor investigador titular de la UNQ y la UBA, director del doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ y director académico del Ciecti. Ha publicado libros y artículos sobre estructura productiva y desarrollo, política industrial y tecnológica, integración económica y estrategias de empresas transnacionales. Premio Konex 2016, Diploma al Mérito en Desarrollo Económico.

Alfredo R. Pucciarelli. Doctor en Filosofía, con especialización en Ciencias Sociales (UNLP). Profesor consulto en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Profesor extraordinario de la Facultad de Humanidades de la UNLP. Ex investigador principal del Conicet. Director de investigaciones colectivas y profesor de posgrado en ambas universidades, en la Flacso, en el Colegio de México y en la Universidad Autónoma de México. Durante los últimos años ha publicado diversos trabajos sobre el proceso de decadencia social, degradación política y vaciamiento institucional generado durante el período de reconstrucción democrática. Sus libros más recientes son La primacía de la política (1999), La democracia que tenemos (2002), Empresarios, tecnócratas y militares (Siglo XXI, 2004), Los años de Alfonsín (Siglo XXI, 2006), Los años de Menem (Siglo XXI, 2011) y Los años de la Alianza (Siglo XXI, 2015). Ganador del Premio Bernardo Houssay a la Trayectoria en Investigación (MINCyT–Presidencia de la Nación) en 2015.

Diego M. Raus. Director de la licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, así como de la tecnicatura en Gestión de Gobierno Local, ambas del Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús. Profesor titular regular de la carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, y de la carrera de Trabajo Social, en la misma facultad. Profesor visitante de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). Programa Escala Docente, Universidades Grupo Montevideo. Ha publicado numerosos trabajos en revistas nacionales y extranjeras, y participado en compilaciones.

Dolores Rocca Rivarola. Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y licenciada en Ciencia Política (UBA). Investigadora del Conicet, con sede en el IIGG. Integrante del Equipo de Estudios de Políticas y Juventudes. Directora del proyecto UBACyT “La transformación del vínculo militante. Fenómenos de nostalgia, adaptación y militancia desde el Estado en organizaciones oficialistas en Argentina y Brasil desde 2003”. Docente de Historia Contemporánea (UBA).

Juan E. Santarcángelo. Doctor en Economía (New School University), máster en Economía (New School University) y licenciado en Economía (UBA). Investigador del Conicet y de la UNQ. Profesor del doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ y de la maestría en Economía Política de la Flacso. Ha escrito varios libros y numerosos artículos nacionales e internacionales sobre debates de teoría económica y los problemas de desarrollo económico de América Latina. Es editor del Palgrave Studies in Latin American Heterodox Economics Series, Palgrave Macmillan.

Martín Schorr. Investigador del Conicet. Doctor en Ciencias Sociales (Flacso). Docente en cursos de grado y posgrado en la UBA, la Unsam, la UNQ y numerosas universidades y centros académicos del interior del país. Entre sus principales trabajos se destacan: Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo; Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política; La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados; Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad, y Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007.

Daniel Schteingart. Doctor en Sociología (Idaes-Unsam), magíster en Sociología Económica (Idaes-Unsam) y licenciado en Sociología (UBA). Actualmente, es becario posdoctoral del Conicet y profesor universitario en la UNQ. Ha publicado numerosos trabajos en revistas académicas acerca de la relación entre desarrollo económico y especialización productiva desde una perspectiva comparada en términos internacionales. Es coordinador del área de Precios y Salarios del Instituto Estadístico de los Trabajadores, dependiente de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (IET-UMET).

Andrés Wainer. Doctor en Ciencias Sociales (Flacso), magíster en Economía Política (Flacso) y licenciado en Sociología (UBA). Investigador del Conicet. Docente en cursos de grado y posgrado en la UBA, la Unsam y la Flacso. Sus libros más recientes son El Banco de la Nación Argentina y la dictadura

(Siglo XXI Editores, en coautoría con E. Basualdo, J. Santarcángelo, G. Perrone y C. Russo); Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo (Futuro Anterior, en coautoría con A. Gaggero y M. Schorr); Economía política de la Convertibilidad (Capital Intelectual, en coautoría con F. Cantamutto), y Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo (Capital Intelectual, en coautoría con N. Arceo, A. P. Monsalvo y M. Schorr).

Julián Zícari. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), magíster y especialista en Historia Económica (UBA), licenciado en Economía (UBA), licenciado en Historia (UBA) y licenciado en Psicología (UBA), se encuentra finalizando su licenciatura en filosofía (UBA). Docente en la UBA. Se especializa en el estudio de los conflictos sociopolíticos argentinos de la historia reciente, los problemas de la historia económica argentina y la filosofía política. Publica sobre estos temas en revistas nacionales e internacionales.